

GISELLE SILVA GARCIA

**ANÁLISE DO ORÇAMENTO DE PROGRAMAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL NO DISTRITO FEDERAL: O COMPROMISSO ESTATAL NA
REALIZAÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (2011-2014)**

Brasília

2016



Universidade de Brasília
Faculdade de Ciências da Saúde
Departamento de Nutrição
Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana

**ANÁLISE DO ORÇAMENTO DE PROGRAMAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL NO DISTRITO FEDERAL: O COMPROMISSO ESTATAL NA
REALIZAÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (2011-2014)**

Giselle Silva Garcia

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Nutrição Humana da
Faculdade de Ciências da Saúde da
Universidade de Brasília, como requisito
parcial à obtenção do Título de Mestre em
Nutrição Humana, sob orientação da Prof^a.
Dr^a. Elisabetta Recine

Brasília

Outubro de 2016

GISELLE SILVA GARCIA

**ANÁLISE DO ORÇAMENTO DE PROGRAMAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E
NUTRICIONAL NO DISTRITO FEDERAL: O COMPROMISSO ESTATAL NA
REALIZAÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (2011-2014)**

Dissertação de Mestrado defendida e aprovada em 31/10/2016 perante à banca
examinadora constituída por:

Prof^a. Dr^a. Elisabetta Recine – Presidente

Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana – Universidade de Brasília

Prof^a. Dr^a. Juliana Rochet Wirth Chaibub – Examinador Interno

Faculdade de Planaltina – Universidade de Brasília

Dr^a. Michele Lessa de Oliveira – Examinador Externo

Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição – Ministério da Saúde

Prof^a. Dr^a. Bethsáida de Abreu Soares Schmitz – Suplente

Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana – Universidade de Brasília

Garcia, Giselle Silva.

Análise do orçamento de programas de segurança alimentar e nutricional no distrito federal: o compromisso estatal na realização do direito humano à alimentação adequada (2011-2014).

Dissertação de mestrado / Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana, Universidade de Brasília, 2016.

Área de Concentração: Nutrição Humana

Orientadora: Elisabetta Recine

1 – Orçamento Público 2 – Política Pública 3 – Direito Humano à Alimentação Adequada 4 – Segurança Alimentar e Nutricional

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na sua forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação

Dedico este trabalho aos meus pais, Carla e Antonio Augusto, que me ensinaram a importância do conhecimento, da sabedoria e da humildade; às minhas irmãs, Juliana e Beatriz, que me ensinaram a amar e a dividir; aos meus avós, sempre presentes; ao Guilherme por ter me mostrado o que é ser companheiro; à minha eterna orientadora e companheira de mergulha-aprendizagem, Elisabetta, por sempre ter acreditado em mim e me incentivado; e aos conselheiros do Consea/ DF, sem vocês este trabalho não teria acontecido.

AGRADECIMENTOS

À vida e à oportunidade de estar nesse processo de amadurecimento e aprendizado, remando nessa onda com todas essas pessoas lindas que tenho a minha volta, que me afetam e permitem ser afetadas.

À minha orientadora, Betta, que sempre esteve ao meu lado, torcendo pelo meu crescimento profissional; acolheu-me na caminhada acadêmica, desde a graduação e sempre me inspirou uma profunda admiração pessoal e profissional por ser como é. Uma pessoa ética, responsável, humanizada e consistente em tudo o que faz e fala. Tem o meu eterno respeito e gratidão.

À minha banca de qualificação, Anelise, Michele e Juliana, pelos valiosos comentários e sugestões, que contribuíram para o meu aprofundamento no objeto de estudo.

À minha família, por sempre terem respeitado minha decisão, mesmo quando não concordavam, por terem me incentivado a crescer como pessoa e como profissional de saúde. Um agradecimento especial às minhas irmãs, Beatriz e Juliana, mulheres maravilhosas, que percorreram, e ainda percorrem, nos caminhos da academia - têm olhos e ouvidos atentos e com as palavras certas me dizem sempre o que é preciso.

Ao Guilherme, por ter torcido, sofrido e comemorado comigo todas as etapas. Relutado contra o sono diversas vezes, apenas pelo desejo de estar presente apoiando. Muito obrigada.

À minha amiga Bruna, nutricionista linda, por ter estado ao meu lado torcendo e me apoiando sempre que possível.

Ao Bruno Grossi e Gilmar Rocha (Magal) pelas contribuições, comentários e sugestões sobre o objeto da pesquisa. São pessoas compromissadas e técnicas, excelentes no que fazem.

À minha ex-chefe, Kathleen – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e atual preceptora – Cleide – Secretaria de Saúde do Distrito Federal, pela compreensão e apoio.

Aos conselheiros do Consea/ DF, por estarem aí militando pelo direito de todos a uma alimentação adequada e saudável. Agradecimento especial aqueles que, apesar das dificuldades, estiveram presentes e participaram da construção dessa pesquisa.

Sou muito grata a todos vocês!

*“Feliz aquele que transfere o que sabe e aprende
o que ensina”.*

Cora Coralina

RESUMO

Um alto nível de compromisso deve se traduzir em proporção significativa de recursos alocados e gastos em medidas que tenham como objetivo promover o direito à alimentação adequada. Nesse sentido, a análise do orçamento público e a aplicação dos indicadores de processo sugeridos pela FAO, permitem avaliar a implementação de instrumentos políticos específicos, detectar procedimentos discriminatórios na execução das ações e programas garantidores de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e analisar se as dotações orçamentárias e as despesas públicas são consistentes com a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada. A partir dessa metodologia e dos indicadores, é que este estudo se propôs a analisar o orçamento de programas públicos envolvidos na garantia da SAN do Distrito Federal. O estudo de caráter analítico, com abordagem quantiquantitativa, identificou e analisou os recursos alocados e executados para os programas temáticos: agricultura familiar e a sua aquisição via mercado institucional, alimentação escolar, programas de transferência condicionada de renda, rede de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e outras ações de destaque para a SAN do Distrito Federal, referentes ao período de 2011 a 2014. Para a produção de uma análise coletiva, foram realizados grupos focais hermenêuticos com participação de membros do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal (Consea/ DF), com a finalidade de discutir os indicadores orçamentários e produzir as narrativas discursivas, com posterior convalidação. A análise do orçamento a partir da aplicação dos indicadores permitiu verificar que ao longo da série histórica o orçamento para SAN possui tendência decrescente para o recurso autorizado em lei, enquanto a proporção do recurso efetivamente gasto, aumentou entre 2011 e 2014. Com relação à proporção do recurso direcionado à SAN, observa-se que o orçamento destinado a essa agenda ainda é reduzido e

invisibilizado, chegando a, aproximadamente, 1,28% do valor orçamentário total da unidade federativa e a 0,13% em relação ao Produto Interno Bruto do DF. Com relação à dimensão qualitativa do estudo, as narrativas construídas evidenciam a existência de um consenso sobre a importância de se monitorar indicadores orçamentários e proceder à avaliação orçamentária da política. Contudo, existem entraves que precisam ser superados para se efetivar, na prática, essa dimensão do controle social. São eles o envolvimento e corresponsabilização dos conselheiros pelo acompanhamento dos programas e funcionamento do Consea/ DF, o fortalecimento da presidência do Conselho, a melhor utilização de espaços destinados às trocas de experiências e ferramentas e a reativação dos grupos de trabalho temáticos, envolvidos com o monitoramento da Política e do Plano Distrital. Esse exercício de reflexão e debate sobre o orçamento público, por si só, constitui-se o processo inicial para promover um melhor diálogo entre sociedade civil e governo. Com esta pesquisa, espera-se ter contribuído no debate sobre a necessidade de se “voltar o olhar” para o orçamento público de programas envolvidos na realização progressiva do direito à alimentação, para que sociedade civil e gestores públicos possam dialogar de maneira transparente sobre a alocação e utilização dos recursos, o custo-benefício das políticas e programas e a tomada de decisão, promovendo a realização do controle social na sua completude.

Palavras-chave: Orçamento Público; Política Pública; Direito Humano à Alimentação Adequada; Segurança Alimentar e Nutricional.

ABSTRACT

A high level commitment should be shown as a significant share of allocated and spent resources on measures that aim to promote the right to adequate food. Therefore, the analysis of the public budget and the application of process indicators suggested by Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) provide us to assess the implementation of specific policy instruments, to detect discriminatory implementation of actions and programs designed to guarantee Food Security and Nutrition (FSN) and to examine whether the budget allocations and expenditure are consistent with the progressive assurance of the Human Right to Adequate Food (HRAF). Based on this methodology and indicators, the bear point was to analyze the budget of public programs involved in ensuring FSN at Federal District. The analytical character of this study, with quantitative and qualitative approach, identified and analyzed the resources allocated and spent for the Thematic Programmes (TP): family farming and the purchase of its production through institutional market, school feeding, conditional cash transfer programs, public equipment network for food and nutrition security and other important actions for the FSN at Federal District along the period from 2011 to 2014. To achieve a collective analysis, were performed hermeneutic focus groups with participation of members of the Food and Nutrition Security Council of Federal District (Consea/ DF) to discuss the budget indicators and to produce the discursive narrative, with subsequent validation. The analysis of indicators historical series allowed us to verify FNS authorized public budget had a downward trend, still the proportion of budget really spent has increased, between 2011 and 2014. Regarding public FNS budget proportion in comparison with global budget, still is a small and insignificant amount, close to 1,28% of all budget addressed to district unit and 0,13% of gross product. In relation to qualitative dimension of the study, the narratives presents the existence of a consensus about the

importance of monitoring budget indicators and proceed with the budgetary evaluation of the public policy. Even though, there are some obstacles to overcome in order to ensure in practice the social participation dimension. Such as counselor's engagement and co-responsibility for monitoring programs and council operation; strength the Council's presidency; improvements on the participation of the counselors in specific spaces design to ensure experiences and tools exchange; and the reactivation of working groups involved in monitoring public policy also The District Plan. This reflection and debate exercise is, by itself, and effort to initiate the process for a better dialogue between civil society and government. This research is expected to had contributed to the debate concerning to supervise's need and to evaluate the public budget programs headed for the progressive assurance of the right to food. Thereby, the civil society and public managers could be able to take a transparent dialogue about allocation and use of public resources, the cost-effectiveness of policies and public programs and decision-making in order to promote the social control.

Keywords: Public Budget, Public Policies, Right to Adequate Food, Food and Security Nutrition.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Principais componentes do orçamento-programa44

Figura 2: Programa Bolsa Família: critérios e benefícios58

ARTIGO 01

Figura 1. Orçamentos brutos e líquidos estimados para a segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal92

ARTIGO 02

Figura 1. Esquema do número de interessados em participar dos grupos focais narrativos, justificativas para ausências e número efetivo de participantes108

Figura 2. Gráfico dos valores referentes aos indicadores A, B e C do estudo realizado por Garcia & Recine (2017)119

Figura 3. Gráfico dos valores referentes aos indicadores D do estudo realizado por Garcia & Recine (2017)120

Figura 4. Gráfico dos valores referentes aos indicadores E e F do estudo realizado por Garcia & Recine (2017)122

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Diretrizes explicitadas no Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal	39
Quadro 2. Ações orçamentárias do Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional 2013 – 2015 selecionadas para análise do orçamento	68
Quadro 3. Ações não previstas no PDSAN e incorporadas ao orçamento de segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal a partir do levantamento de informações nos Relatórios de Execução Orçamentária (REO)	69
Quadro 4. Indicadores utilizados para análise do orçamento de segurança alimentar e nutricional de uma unidade federativa	73

ARTIGO 01

Quadro 1. Ações orçamentárias do Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional 2013 – 2015 selecionadas para análise do orçamento	85
Quadro 2. Ações não previstas no PDSAN e incorporadas ao orçamento de segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal a partir do levantamento de informações nos Relatórios de Execução Orçamentária (REO)	87
Quadro 3. Indicadores utilizados para análise do orçamento de segurança alimentar e nutricional de uma unidade federativa.	89

ARTIGO 02

Quadro 1. Sistematização das questões sugeridas pelo roteiro semiestruturado e as categorias analíticas	110
---	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Fórmula para estimativa do número-índice de 2012, 2013 e 201472

Tabela 2. Cálculo para definição dos orçamentos reais (deflacionados) e comparação de múltiplos anos72

ARTIGO 01

Tabela 1. Indicadores orçamentários para análise do orçamento de segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal94

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AE	Alimentação Escolar
AF	Agricultura Familiar
AOP	Análise do Orçamento Público
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAISAN/ DF	Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal
CEASA	Central de Abastecimento
CEASA/ DF	Central de Abastecimento do Distrito Federal
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CONAB	Companhia de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA/ DF	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal
COP	Conselho do Orçamento Participativo
CT	Comitê Técnico
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DF	Distrito Federal
DHAA	Direito Humano a Alimentação Adequada
EPSAN	Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

GTIOP	Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MPOG	Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
OP	Orçamento Participativo
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PBF	Programa Bolsa Família
PDSAN	Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPA	Plano Plurianual
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PT	Programa Temático
REO	Relatórios de Execução Orçamentária
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional

SE/DF	Secretaria de Educação do Distrito Federal
SEAGRI/ DF	Secretaria de Agricultura do Distrito Federal
SEPLAN/ DF	Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
TCR	Transferência Condicionada de Renda
UDAF	Unidades de Distribuição da Agricultura Familiar
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância e Adolescência
URDA	Unidades de Recolhimento e Distribuição de Alimentos

SUMÁRIO

RESUMO.....	9
ABSTRACT.....	11
MEMORIAL DESCRITIVO	21
APRESENTAÇÃO	23
INTRODUÇÃO	25
REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO	33
O paradigma dos Direitos Humanos no planejamento e monitoramento de programas públicos	33
I Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional – I PDSAN: o primeiro instrumento de planejamento, gestão, monitoramento e controle da segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal.....	36
O plano plurianual como elo de ligação do I PDSAN ao Ciclo Orçamentário do Distrito Federal	40
Relatórios de Execução Orçamentária como instrumento de transparência do orçamento e das ações públicas.....	47
Critérios de Seleção para análise orçamentária dos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional contidos no I PDSAN.....	48
O fortalecimento da Agricultura Familiar (AF)	51
Alimentação Escolar (AE).....	54
Bolsa Família: o principal programa de transferência condicionada de renda.....	56
A rede de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional (EPSAN)	60
Outras ações de destaque.....	62
OBJETIVOS	64
Geral	64
Específicos	64
METODOLOGIA	65
Definição do orçamento analisado	67
Sistematização do orçamento	71
Aplicação dos indicadores orçamentários	73
Dimensão qualitativa da Análise do Orçamento Público.....	74

Seleção dos indivíduos participantes.....	76
Planejamento e realização dos grupos focais narrativos	76
Análise das narrativas construídas	78
ESTUDOS	80
ARTIGO 01	80
Resumo	80
Introdução	81
Metodologia	84
Resultados e Discussão	90
Considerações finais	99
Financiamento.....	101
Conflito de interesses.....	101
Colaboradores	101
Agradecimento.....	101
Referências.....	101
ARTIGO 02.....	104
Resumo	104
Introdução	105
Metodologia	107
Resultados e Discussão	110
Considerações finais	126
Financiamento.....	127
Conflito de interesses.....	127
Colaboradores	127
Agradecimento.....	127
Referências.....	127
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	129
REFERÊNCIAS.....	131
APÊNDICE I	140
APÊNDICE II	142

MEMORIAL DESCRITIVO

Em março de 2013, quando conclui a graduação em Nutrição na Universidade de Brasília (UnB), fui contratada como pesquisadora no projeto denominado Núcleo de Segurança Alimentar e Nutricional do Centro-Oeste (NUSAN/ CO), resultado de uma parceria entre o Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição (OPSAN/UnB) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz/ Brasília). Ao longo de um ano e meio, desenvolvi atividades interventivas no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal e na Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal.

O trabalho próximo a estas instituições possibilitou vivências a nível de gestão e, especialmente, em nível de controle social e participação popular. Um processo importante nessa trajetória foi a contribuição para a construção e elaboração do I Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como a participação constante nas plenárias do Conselho, em que temáticas relativas à Segurança Alimentar e Nutricional e, mais especificamente, ao monitoramento de programas e políticas eram debatidas.

Durante esse período fui me questionando cada vez mais por que o orçamento eventualmente e de maneira fragilizada era problematizado. Em raros encontros com conselheiros pude notar uma discussão mais fortalecida em termos de compreensão da máquina pública e seus processos.

Logo após deixar o NUSAN/ CO, fui nomeada para o cargo de coordenadora na Coordenação Geral de Equipamentos Públicos no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, onde fiquei por quase dois anos. Durante esse período, mergulhei profundamente na gestão e, como gestora, me encantei pelo processo de elaboração, formulação,

execução e monitoramento de políticas públicas. Neste momento, já havia ingressado no mestrado e optado pelo desenvolvimento de uma pesquisa voltada à adoção de ferramentas e técnicas para o monitoramento de políticas públicas e, em especial, do orçamento público. Mas somente após essa experiência, pude ir a fundo na compreensão sobre o tema, instrumentos e os obstáculos que travam a participação popular nas ações governamentais.

Nesse sentido, além de uma realização pessoal, esse mestrado significa, para mim, colocar em prática uma ideologia que tenho. Espero poder contribuir, nem que um pouco, com a incorporação desse “olhar” junto às instâncias de controle social e participação popular.

APRESENTAÇÃO

O monitoramento da situação alimentar e nutricional da população é responsabilidade de toda a sociedade, seja na dimensão das representações governamentais e legislativa, sejam nas lideranças e movimentos sociais. A fim de se garantir que essa situação seja a mais favorável, é necessário, além do cumprimento de responsabilidades e atribuições por parte desses seguimentos, que haja um interesse comum, prevalecente sobre os demais interesses individuais de cada setor: respeitar, proteger, promover e prover o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) para todo e qualquer indivíduo.

No intuito de garantir que o interesse público impere sobre os demais é imprescindível que haja espaços de diálogos, reflexões e proposições para que juntos os diversos atores possam construir coletivamente ações que enfrentem as desigualdades e os riscos de violações do direito de se alimentar adequadamente.

Considerando que uma das formas de se enfrentar as discriminações é garantir a efetivação de ações públicas comprometidas com o DHAA, então a primeira etapa para que a realidade seja modificada é direcionar o olhar para o planejamento orçamentário de tais ações.

Nesse sentido, esse estudo tem como propósito aplicar ferramentas de monitoramento orçamentário e problematizar o método adotado junto aos atores que hoje realizam o planejamento, execução e monitoramento da Política Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional, considerando que um elevado comprometimento deve-se traduzir em proporções significativas de recursos alocados e gastos.

Dessa forma, o estudo consistiu na análise, entre 2011 e 2014, do orçamento de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) a partir do recorte de programas situados em cinco

dimensões temáticas, a saber, agricultura familiar e seu mercado institucional, alimentação escolar, programas de transferência condicionada de renda, equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e ações pontuais de defesa da biodiversidade e agricultura orgânica até ações educativas e de promoção da SAN.

Assim, a pesquisa foi dividida em dois estudos/ artigos. O primeiro apresenta os resultados dos indicadores orçamentários aplicados, conforme a metodologia adotada pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), trazendo assim possibilidades para sua interpretação. O segundo propõe a construção coletiva da análise dos mesmos indicadores calculados no primeiro estudo junto aos conselheiros do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal. Para sua realização foram adotados grupos focais hermenêuticos para construção de narrativas convalidadas coletivamente. A aplicabilidade e importância do método foi discutido nos grupos focais, a fim de problematizar a incorporação dessa dimensão de monitoramento nas atividades cotidianas dos atores públicos envolvidos com a SAN no Distrito Federal.

Há, no método proposto pela FAO, potencialidade para que seja efetivado, no Distrito Federal e em outras localidades, o monitoramento centrado no DHAA para que a sociedade discuta de forma mais concreta a Política, os programas e a tomada de decisão, a partir dos recursos públicos gastos.

Desejo-lhes uma boa leitura!

INTRODUÇÃO

“A alma da fome é política”

Herbet de Souza

Orientada pelo princípio do Direito Humano à Alimentação Adequada, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN - Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006) institucionaliza no campo das políticas públicas o reconhecimento de que o combate à fome e à miséria e a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) são condições inexoráveis à cidadania.

Definida como a “realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”, a SAN é ratificada pela Lei Orgânica e materializada na criação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e do seu Sistema Público^{1,2}.

Todo o processo de definição do conceito atualmente adotado para SAN, institucionalização da política e estruturação do sistema, é resultado de uma longa trajetória de mobilização social, de decisão política até consistir em proposta de agenda governamental prioritária. Foi em março de 2004, por ocasião da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em Olinda (Pernambuco), que uma lei que contemplasse o objetivo de garantir a SAN para a população brasileira foi definida e aprovada por 1.500 delegados em plenária final ^{2,3}.

A Lei Orgânica, publicada dois anos depois (2006), está estruturada em três partes, a saber: i) disposições gerais, em que se estabelece o conceito de segurança alimentar e nutricional, suas dimensões de abrangência, se reconhece a alimentação adequada como um direito fundamental e se declara o respeito à soberania alimentar, enquanto pressuposto necessário à primazia do país nas suas decisões sobre a forma de produção e consumo de alimentos; ii) do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional, tratando dos princípios e diretrizes que norteiam planos, programas e ações, além de estabelecer os componentes que estruturam o Sistema nas diferentes esferas de governo; e iii) disposições finais, as quais conservam, à época, as atuais representações do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Em suma, trata-se do instrumento jurídico federal que normatiza definições, princípios, diretrizes e objetivos para a formulação e implementação de políticas, planos, programas e ações governamentais com a participação da sociedade civil organizada¹.

Ficou previsto que o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) seria composto, na esfera federal, pelo CONSEA, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União e instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, aderidas e em consonância com os princípios e diretrizes estabelecidos na lei, sendo os dois primeiros responsáveis pela sua coordenação^{1,2}.

Cada instância possui um papel singular que, quando articulados, devem proporcionar o atendimento a princípios básicos, como a garantia da participação social e a transparência dos programas, ações e recursos públicos.

Em virtude da complexidade que consiste a SAN, os componentes do SISAN devem buscar a sinergia e a convergência de suas ações, pautadas na promoção da intersetorialidade e

da interinstitucionalidade, na descentralização das ações e articulação entre as esferas de governo, no monitoramento da situação alimentar e nutricional, na correspondência entre o orçamento e a gestão, entre outros. Estes são os objetivos que norteiam o Sistema e que visam facilitar a implementação de ações integradas, em fluxos de interdependência e por mecanismos coordenados^{1,2,4}.

É no âmbito da CNSAN que ocorrem as deliberações acerca das diretrizes programáticas, prioridades da Política e Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), avaliação dos resultados e impactos das estratégias implementadas e a aprovação dos critérios para composição da plenária do Conselho Nacional². O Conselho é o espaço de diálogo e pactuação, em que se reúnem representantes da sociedade civil organizada e dos setores governamentais envolvidos na execução da política.

A CAISAN, sob coordenação hoje do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, é a instância de articulação entre os diversos setores governamentais envolvidos na agenda da SAN. Composta por um pleno ministerial e um pleno executivo, a Câmara potencializa o comprometimento dos governantes com as deliberações oriundas da CNSAN e torna possível a execução das proposições derivadas das plenárias do Conselho Nacional. Cabe a ela elaborar, coordenar, executar e articular Política e Plano Nacional^{2,5}.

Diferentes setores da sociedade civil organizada estão representados no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, espaço político de permanente articulação entre governo e sociedade civil. De caráter consultivo, o CONSEA está abrigado na Presidência da República e pode ser considerado como uma experiência de destaque pela sua contribuição propositiva e de acompanhamento da Política e do PLANSAN⁶. Firmou-se no cenário político como instância de assessoramento direto da Presidência da República a partir de 2003⁶, ano em

que o combate à fome e à miséria se configurou lema e perspectiva central do governo federal, com o lançamento do Programa Fome Zero e outros programas sociais que visam à garantia da SAN⁷.

Dentre uma das atividades desempenhadas pelo CONSEA, que ganha destaque no que tange ao debate orçamentário, foi um levantamento realizado sobre o quantitativo federal destinado e gasto para a SAN, no período entre 2004 e 2010. Dentre os temas das ações selecionadas para o levantamento estavam o abastecimento agroalimentar, acesso à alimentação, ações estruturantes (relacionadas à geração do trabalho e renda e de inclusão produtiva e as ações de economia solidária), agricultura familiar, alimentação escolar, reforma agrária, SAN para populações específicas (negras, indígenas e semiárido), transferência de renda, entre tantos outros ⁸.

Para a seleção dos programas, o CONSEA realizou seminários e oficinas de trabalho, os quais contaram com a participação de conselheiros, gestores de políticas públicas e órgãos do sistema de planejamento, orçamento e gestão. As ações e seus orçamentos foram extraídos dos Planos Plurianuais (2004-2007 e 2008-2011) e, além dos recursos identificados, as rodadas de discussão coletiva permitiram identificar gargalos e necessidades de aperfeiçoamento, especialmente aquelas ações ligadas à gestão, assim como a elaboração de propostas de suplementação orçamentária ⁸.

O que não pode ser observado no levantamento realizado pelo Conselho Nacional, foi o ajuste inflacionário que permitisse uma melhor comparação entre os sucessivos anos. Esse levantamento, no entanto, tem sua relevância, por se constituir um exercício inicial de uma instância de destaque, como é o Conselho Nacional, para a política de SAN no Brasil. E pode

configurar-se um incentivo ao desenvolvimento desse monitoramento por parte das outras instâncias congêneres.

No âmbito das demais esferas governamentais (estados, Distrito Federal e municípios), o SISAN estrutura-se a partir da adesão voluntária, que consiste na criação dos componentes do Sistema nos congêneres, além do compromisso em elaborar a Política e o Plano de SAN.

No Distrito Federal, em janeiro de 2008, o primeiro componente do SISAN – o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea/ DF) – foi instituído por meio da Lei nº 4.085, enquanto órgão de assessoramento imediato do governador ⁹. Contudo, a capital federal somente realizou sua adesão formal ao Sistema em novembro de 2011, por ocasião da IV CNSAN.

Naquele momento, assumiu também a responsabilidade de instituir a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal (Caisan/ DF) e de elaborar o I Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional (I PDSAN). A elaboração do Plano previa a definição de diretrizes, objetivos, estratégias, programas, ações, fontes orçamentárias e metas para o quadriênio 2012 – 2015 e, ainda, formas de acompanhamento, avaliação e monitoramento da realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no Distrito Federal ¹⁰.

Ao final de 2011, a Lei nº 4.725 altera, em conformidade com as orientações da esfera federal, a presidência do Consea/ DF, definindo o exercício desta função por um membro da sociedade civil e não pelo governador, como anteriormente previsto. Sua composição ficou definida com 36 membros e os respectivos suplentes, em que 1/3 dos representantes são governo; e 2/3, sociedade civil ¹¹.

O fortalecimento da representação social nos conselhos de segurança alimentar e nutricional contribuem para manter consistência com a abordagem baseada em direitos humanos, hoje incentivada pelos organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para

Alimentação e Agricultura (FAO). Dentre as principais abordagens estão o monitoramento e controle das políticas, programas, projetos e ações centrados e baseados nos direitos humanos.

O monitoramento, entendido como um processo paralelo, contínuo e permanente à execução das políticas e programas, permite a coleta, processamento, análise e divulgação das informações, com vistas a verificar o cumprimento de resultados e objetivos (no tempo, com as despesas e eficiência uma vez previstos). Com sua função dinâmica e flexível, facilita as correções e replanejamentos ao longo do processo, melhor orientando as ações em direção às metas e resultados esperados ¹².

Para o monitoramento de ações públicas relacionadas à realização progressiva do DHAA, a FAO prevê estágios que englobam:

a organização da informação requerida (concepção de indicadores); coleta de dados (informação) de fontes primárias ou secundárias; processamento e transformação da informação; análise e interpretação; intercâmbio e divulgação das informações adquiridas¹¹ (p.3).

Na abordagem do monitoramento centrado no direito humano à alimentação, o enfoque é a observação do cumprimento dos princípios de direitos (participação, prestação de contas – *accountability*, não-discriminação, transparência, dignidade humana, delegação de poder - *empowerment* e estado de direito) nos resultados e impactos das políticas e ações. Nesse sentido, o monitoramento centrado em direitos verifica se determinado resultado de medida ou ação governamental é consistente com a realização progressiva do direito humano em questão. O olhar volta-se sobre “o que” é monitorado^{12,13}.

Uma importante dimensão desse processo é a análise das dotações e das despesas no orçamento público. A FAO entende que

o comprometimento dos políticos na realização do direito humano devem refletir-se nos orçamentos públicos. Um alto nível de compromisso deve traduzir-se em proporção significativa de recursos alocados e gastos em medidas que tenham como objetivo promover o direito à alimentação adequada¹²(p.16).

Para a realização dessa abordagem conceitual de monitoramento é necessária a escolha de indicadores capazes de medir a garantia da SAN sob o aspecto do processo (orçamentário), de como os programas públicos são implementados, principalmente na perspectiva de realização dos princípios de direitos, como a participação e a transparência.

No âmbito dessa reflexão, a FAO lançou (em 2009) dois volumes sobre Visão Geral de Abordagens e Ferramentas (*An Overview of Approaches and Tools*) contendo um conjunto de métodos para monitorar o DHAA, incluindo entre eles o monitoramento orçamentário da SAN por meio da aplicação de sete indicadores, quais sejam, a) quantitativo do recurso alocado, b) quantitativo do recurso utilizado, c) percentual de utilização do recurso alocado, d) razão percentual entre a diferença do recurso alocado e executado para a política específica em comparação com o orçamento total, e) proporção do recurso de uma política específica em relação ao orçamento total, f) proporção do recurso alocado para uma política específica em relação ao PIB e g) per capita do orçamento temático¹⁴.

Os indicadores são os instrumentos capazes de medir e traduzir aspectos de determinada realidade ou situação, de maneira a tornar a observação e a avaliação procedimentos operacionais¹⁵. Nesse sentido, a análise do orçamento público e a aplicação dos indicadores de

processo sugeridos pela FAO, permitem avaliar a implementação de instrumentos políticos específicos, detectar procedimentos discriminatórios na execução das ações e dos programas garantidores de SAN e analisar se as dotações orçamentárias e as despesas públicas são consistentes com a realização progressiva do DHAA¹², com base em dados regularmente produzidos e publicizados pelo poder público.

A partir dessa metodologia, é que este estudo se propôs a analisar o orçamento de programas públicos envolvidos na garantia da SAN do Distrito Federal. Os programas, tematizados neste estudo, foram extraídos do PDSAN e dos Relatórios de Execução Orçamentária da unidade federativa. Seus orçamentos foram analisados de 2011 a 2014, sendo eles a agricultura familiar, seus incentivos e mercado institucional (AF); alimentação escolar (AE); transferência condicionada de renda (TCR); rede de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional (EPSAN); e outras ações de destaque, como agricultura orgânica, ações educativas e de promoção da SAN.

Com esta pesquisa espera-se contribuir com o debate sobre a necessidade de se monitorar e avaliar, a partir da abordagem centrada em direitos humanos, os programas envolvidos na realização progressiva do direito à alimentação adequada, sob a ótica orçamentária, no intuito de que sociedade civil e gestores públicos possam dialogar de maneira transparente sobre a alocação e utilização dos recursos, o custo-benefício das políticas e programas e a tomada de decisão, promovendo a realização do controle social na sua completude.

REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

O paradigma dos Direitos Humanos no planejamento e monitoramento de programas públicos

A Declaração Universal dos Direitos Humanos consiste na expressão de compromissos políticos, que reforçam o papel dos Estados em respeitar, proteger, garantir e prover direitos humanos para todos os indivíduos ². A declaração consiste no

ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição ¹⁶.

Apesar de não possuir força vinculante, configura-se como lei internacional originária de tratados importantes, como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), esse sim, vinculador. Reconheceu os direitos humanos fundamentais, inclusive o da alimentação, e os princípios, sendo eles a dignidade da pessoa humana, universalidade, interdependência e indivisibilidade dos direitos ². Dessa maneira, os direitos passam a ser de todas as pessoas, sem distinção, de forma que, para a sua realização, todos os demais direitos precisam estar garantidos, na sua completude, tornando os atores sociais autônomos e empoderados.

A Organização das Nações Unidas, por intermédio da FAO, incorporou outros princípios que devem ser considerados para a formulação e implementação de políticas e ações públicas com vistas a garantia de direitos humanos, em especial ao DHAA, apelidados pelo acrônimo Panther¹³ (do inglês *Participation, Accountability, Non-discrimination, Transparency, Humandignity, Empowerment and Rule of law*).

Participação (*participation*) refere-se ao reconhecimento de que todos os indivíduos, principalmente aqueles grupos sociais mais vulnerabilizados, devem ser incluídos nos processos de avaliação, tomada de decisão, implementação e monitoramento das estratégias concebidas para a realização da sua segurança alimentar e nutricional. Para tanto, outros princípios são refletidos como o consentimento livre, prévio e informado das ações que serão tomadas ¹³.

O princípio da prestação de contas (*accountability*) justifica-se no entendimento de que os direitos humanos somente são realizados, quando efetivamente exigidos. É um dos desafios mais imediatos para que as violações ao direito à alimentação não fiquem impunes, ao passo que é um instrumento eficaz para obtenção de informações, as quais poderão aumentar a eficiência e efetividade das ações ¹³.

A não-discriminação (*non-discrimination*) reconhece os direitos humanos como iguais e não hierárquicos; a transparência (*transparency*) pressupõe que todas as informações, especialmente aquelas envolvidas no processo de decisão, sejam acessíveis, independente do efeito positivo ou negativo; o princípio da dignidade humana (*human dignity*) garante ações que assegurem a consistência com o direito humano, de adequação e assistência de modo a potencializar as capacidades individuais para superação da fome e miséria; a delegação de poder (*empowerment*), a qual focaliza as ações no indivíduo detentor de direitos, para que possa

demandar e exigir a sua realização, inclusive a adequada prestação de contas; e o estado de direito (*rule of law*), que submete os governos ao devido processo legal ¹³.

A prestação de contas é um princípio que compreende metodologias e instrumentos capazes de olhar tanto para os portadores de obrigações, a fim de verificar o compromisso com o cumprimento da agenda; quanto para os portadores de direitos, enxergando-os como atores fundamentais para a exigibilidade do DHAA, culminando na realização do princípio de delegação do poder. Nesse sentido, torna-se essencial fortalecer os instrumentos de *accountability* e a apropriação de ferramentas adequadas para um monitoramento mais efetivo ¹³.

Foi no âmbito dessa reflexão que a FAO adotou, como uma das metodologias, o monitoramento centrado em direitos humanos, dimensão em que se enquadra a denominada Análise do Orçamento Público (AOP)¹⁴. Esse método possui três pontos essenciais que justificam o seu destaque: induz as autoridades, locais e regionais, a prever orçamento para a SAN; enfatiza a necessidade de se garantir a transparência dos processos e a prestação de contas na utilização dos recursos públicos; e incentiva gastos orçamentários para programas sociais básicos, envolvidos no enfrentamento da fome e da miséria, além de protegê-los dos cortes orçamentários ao passo em que demanda qualidade e efetividade das ações ¹⁴.

Sob a perspectiva do DHAA, a AOP permite apontar o comprometimento governamental com temáticas específicas; determinar tendências de gastos orçamentários com programas envolvidos na proteção ao direito à alimentação e se há reserva de recursos para a implementação e manutenção desses programas; auxiliar na análise do impacto das escolhas orçamentárias para programas com públicos populacionais específicos; apoiar a avaliação da adequação orçamentária, com base nas recomendações de organismos internacionais e órgãos

nacionais; e pode ainda identificar excedentes orçamentários para redirecioná-los a outras políticas ou novos programas ¹⁴.

Em resumo, é uma ferramenta que provoca a transparência no planejamento governamental e na formulação das políticas públicas, principalmente por possibilitar uma melhor participação social. As informações geradas auxiliam os portadores de direitos na exigibilidade de serviços e infraestrutura condizentes com a proposta orçamentária, de maneira a aproximá-los das políticas públicas e da gestão local.

I Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional – I PDSAN: o primeiro instrumento de planejamento, gestão, monitoramento e controle da segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal

O PDSAN reflete o cumprimento da pactuação entre governo local e federal, oriundo da adesão formal ao SISAN, além do compromisso em tornar agenda prioritária a garantia da SAN e a realização progressiva do DHAA da população. Com a participação e aprovação da sociedade civil organizada, o Plano Distrital constitui o principal instrumento de planejamento, gestão e execução dos programas e ações ligados à segurança alimentar e nutricional, resultante de um processo participativo e intersetorial ^{10,17}.

Publicado e lançado em outubro de 2013, por ocasião do I Encontro Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional, o I PDSAN foi definido com vigência bianual (da sua publicação a dezembro de 2015) e com revisão e elaboração *pari passu* ao Plano Plurianual – PPA do Distrito Federal, o que resultará em nova versão para o quadriênio 2016-2019, quando da elaboração do próximo PPA¹⁰.

A orientação quanto à organização dos planos estaduais, distritais ou municipais está prevista no Decreto Federal nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, que tem como finalidade

regulamentar a Lei Orgânica de SAN. O decreto orienta que a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, em qualquer esfera de governo, deve ser implementada por meio do seu Plano, a partir de processos intersetoriais no âmbito das Câmaras de Segurança Alimentar e Nutricional, explicitando as ações prioritárias conforme definidas a partir das deliberações das Conferências e das recomendações do Conselho ¹⁷.

O Plano deve conter análise situacional da SAN; consolidar os programas e ações relacionados às diretrizes, metas e requisitos orçamentários para a sua execução; explicitar as responsabilidades dos órgãos e entidades integrantes do Sistema (e os seus mecanismos de integração e coordenação); incorporar estratégias territoriais e intersetoriais para demandas de populações específicas; definir os mecanismos para monitoramento e avaliação; e prever sua revisão a cada dois anos ¹⁷.

Nesse sentido, o Decreto nº 33.142, de 19 de agosto de 2011, assinado pelo governador do Distrito Federal à época, ratifica no art. 1º, inciso I, alínea b, que caberá à Caisan/ DF a elaboração e revisão do PDSAN, com

definição de ações e iniciativas anuais, indicação das ações programáticas intersetoriais, objetivos estratégicos e específicos, iniciativas, metas, fontes de recursos orçamentários e financeiros e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação ¹⁸.

É a partir de tais orientações que o Plano Distrital foi estruturado em cinco capítulos, glossário e anexos: Capítulo I – Contextualização; Capítulo II – Desafios para implementação do PDSAN; Capítulo III – Diretrizes do plano distrital de segurança alimentar e nutricional; Capítulo IV – Gestão do PDSAN; e Capítulo V – Monitoramento e avaliação, contendo aqueles indicadores produzidos pelo setorial gestor de cada ação.

A análise da situação alimentar e nutricional da população no Distrito Federal foi realizada a partir das dimensões propostas para o seu monitoramento: i – produção de alimentos; ii – disponibilidade de alimentos; iii – renda e condições de vida; iv – acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; v – saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; vi – educação; e vii – programas e ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional ¹⁷ e trouxe para reflexão temas relevantes, negativos, como a distribuição desigual de terras para a agricultura familiar (que representa 46% dos estabelecimentos pecuários e somente 4% da área rural), a queda de 63% na comercialização da Central de Abastecimento (Ceasa/ DF) para os produtos de hortas e de granjas (como as hortaliças, legumes e aves) e positivos, a exemplo da queda no gasto mensal com cesta básica em relação ao salário mínimo e redução dos percentuais de insegurança alimentar e nutricional nos domicílios, entre outros ¹⁰.

No capítulo de desafios, outras reflexões são propostas para garantir a efetividade do Plano Distrital em promover o DHAA. Nesse intuito, cada setor foi convidado a explicitar os principais desafios e as agendas públicas centrais para o alcance dos objetivos e metas previstos no Plano. As informações oriundas dos setores foram estruturadas conforme os eixos de destaque: agricultura e desenvolvimento rural, educação, desenvolvimento social e transferência de renda, infância e adolescência, saúde, promoção da igualdade racial, meio ambiente, recursos hídricos, geração de trabalho e renda e fortalecimento do SISAN.

O capítulo III do plano contém os objetivos, metas, ações e orçamento da SAN, constituindo-se, portanto, como a estrutura central do documento. O PDSAN possui ao todo 104 ações, orçamentárias e não orçamentárias, selecionadas a partir do mapeamento de todas as ações relacionadas à segurança alimentar, de cada secretaria de estado, contidas no PPA (2012-2015), organizadas nas diretrizes apresentadas no Quadro 1 abaixo.

Quadro 1. Diretrizes explicitadas no Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal (2013-2015)

Diretriz/ Descritor
I) Garantia do acesso à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional
II) Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento, distribuição e comercialização de alimentos
III) Instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e direito humano à alimentação adequada
IV) Promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária e comunidades de matriz africana
V) Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional
VI) Garantia do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, para o consumo e para a produção, por meio da preservação dos recursos hídricos e do meio ambiente
VII) Monitoramento e avaliação da realização progressiva do direito humano à alimentação adequada e saudável

Para ratificar os programas e ações mapeados e incorporar novos, se o caso fosse, foram realizadas reuniões setoriais sucessivas, que acabaram por demandar tempo e esforços da secretaria-executiva da Caisan/ DF, visto que não foi processo simples acessar os gestores-chave responsáveis pela Secretaria, sendo que para muitos casos foram necessários meses de tentativa até finalmente ser possível o encontro com a secretaria da Câmara.

As ações mapeadas, via PPA (2012-2015), foram complementadas e associadas também àquelas identificadas a partir da sistematização das deliberações oriundas da III Conferência Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional (ocorrida em agosto de 2011) e das recomendações da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ocorrida em novembro de 2011) ¹⁰.

A gestão do Plano, definida no capítulo IV, fica sob responsabilidade de um Comitê Técnico (CT 04, instituído pela Resolução nº 05, de 22 de setembro de 2014) composto por 12 secretarias de estado, pelo Consea/ DF e pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), os quais deverão reunir-se em até 60 dias, quando iniciado o ano de revisão do

Plano, com vistas a alterar ou ratificar metas e ações, em conformidade com os dados e informações que tiverem sido geradas a partir do monitoramento realizado no período de vigência ¹⁰. Após a revisão do PDSAN, nova vigência deverá ser definida.

O CT 05 (instituído pela Resolução nº 06, de 22 de setembro de 2014) é o grupo responsável por coordenar o monitoramento e a avaliação do PDSAN junto à Secretaria de Planejamento do Distrito Federal (Seplan/ DF). O acompanhamento bimestral dos programas e ações contidos no Plano permite estruturar um fluxo de monitoramento, efetivado por meio da aplicação sistemática de indicadores de processo e de resultado explicitados no documento (Capítulo V) ¹⁰.

Nesse sentido, o I PDSAN se constituiu como o principal documento, resultado da interlocução entre governo e sociedade civil, que converge diretrizes, metas e objetivos de programas e ações existentes, envolvidos na garantia da SAN da população do Distrito Federal.

O plano plurianual como elo de ligação do I PDSAN ao Ciclo Orçamentário do Distrito Federal

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento que permite a conexão entre programas e ações uma vez definidos no Plano de Segurança Alimentar e Nutricional com o orçamento público e o programa de trabalho do governo – suas diretrizes, metas e objetivos. É o normativo que garante constância e estabilidade na previsão e execução de programas, projetos e ações no âmbito das políticas públicas, bem como serve de referência para a construção de demais planos governamentais ¹⁹.

A atual Constituição Federal define, como instrumentos de planejamento e gestão governamental, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais ²⁰,

concebendo-os como estruturas centrais do ciclo orçamentário. Análogo à Constituição, e não poderia ser diferente, a Lei Orgânica do Distrito Federal (promulgada em 1993) define os mesmos instrumentos como iniciativas do poder executivo.

No Distrito Federal, o governador tem até o dia 15 de setembro (do ano de seu primeiro exercício) para submeter o Projeto de Lei do plano plurianual à Câmara Legislativa, o qual deverá ser apreciado, emendado, votado, aprovado e devolvido para sanção e homologação até o encerramento da primeira sessão legislativa ²¹.

Além das disposições constitucionais de ser regionalizado, possuir duração quadrienal, ser composto por programas de duração continuada e prever despesas de capital ou delas decorrentes, o Plano Plurianual do Distrito Federal deve ainda ser compatível com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial e apresentar a quantificação física e financeira das diretrizes, metas e objetivos nele definidos ^{20,21}.

A segunda etapa orçamentária é a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). “Anualmente encaminhada ao poder legislativo, a lei de diretrizes orçamentárias estabelece metas, prioridades, metas fiscais e orienta a elaboração da proposta orçamentária”. Com conteúdo definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO passou a disciplinar temas específicos, como equilíbrio entre receitas e despesas, metas e riscos fiscais, programação financeira e cronograma de execução mensal da lei orçamentária, entre outros ¹⁹.

O poder executivo do Distrito Federal, elabora o projeto de lei de diretrizes e o encaminha a apreciação, emenda, votação e aprovação da Câmara Legislativa em até sete meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, devendo ser devolvida para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa ²¹.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é a última etapa na definição da dotação e está dividida em três peças orçamentárias: orçamento fiscal referente aos poderes do Distrito Federal; investimentos em empresas, nas quais o governo distrital detenha o maior capital social; e o orçamento da seguridade social. Este último representa os recursos da saúde, previdência social e assistência social ^{19,21}.

Conforme previsão na Lei Orgânica do Distrito Federal, a LOA deve ser encaminhada pelo governador para apreciação do legislativo até três meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro. A devolução para sanção ocorre no encerramento do segundo período da sessão legislativa.

O processo do ciclo orçamentário, composto por todos os três instrumentos – PPA, LDO e LOA –, é um processo de extrema relevância para a administração pública por interligar o planejamento de todas as políticas, programas, projetos e ações à execução orçamentária.

Essa reflexão remete ao início da concepção moderna do orçamento (originária no século XX), em que o orçamento deixa de ser mera previsão de receita e estimativa de despesa, passando à concepção de que “planejamento, programação e orçamentação constituem processos por meio dos quais os objetivos e os recursos, e suas inter-relações, são levados em conta para a definição de uma ação coerente, consistente e compreensiva para o governo como um todo” ²² (p. 60). Dessa maneira, o orçamento passa a ser o instrumento para além do qual permite ao governo organizar as finanças, mas sim um espelho das políticas públicas e suas formas de financiamento²³.

A partir dessa reflexão, é que se concebe o orçamento-programa. Resultado da reforma orçamentária do Brasil e de muitos países latino-americanos, foi idealizado a partir de um

conjunto de conceitos e disposições técnicas sistematizados pela Organização das Nações Unidas em 1959 à luz da concepção gerencial ¹⁹.

Orçamento-programa consiste em um sistema que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire. As coisas que um governo adquire, tais como os serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte, etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções. As coisas que um governo realiza em cumprimento de suas funções podem ser estradas, escolas, terras distribuídas, casos tramitados e resolvidos, permissões expedidas, estudos elaborados ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apontadas ²⁴ (p. 162).

Logo foi incorporado no Brasil, e nas suas unidades federadas, por ocasião da publicação do Decreto-lei nº 200 (em 1967), o qual definiu a obrigatoriedade anual de pormenorizar a etapa do programa plurianual para o exercício seguinte, servindo de roteiro para o programa anual ²⁵.

Os elementos essenciais à implementação do orçamento-programa são a definição de objetivos e propostas, os quais demandarão os recursos orçamentários; a formulação e seleção dos programas que concretizarão os objetivos; a determinação dos custos envolvidos e necessários ao alcance dos resultados; e a concepção dos indicadores e medidas utilizadas para aferir o desempenho dos programas e os esforços despendidos para execução ¹⁹. A figura 1 sintetiza os principais componentes do orçamento-programa.

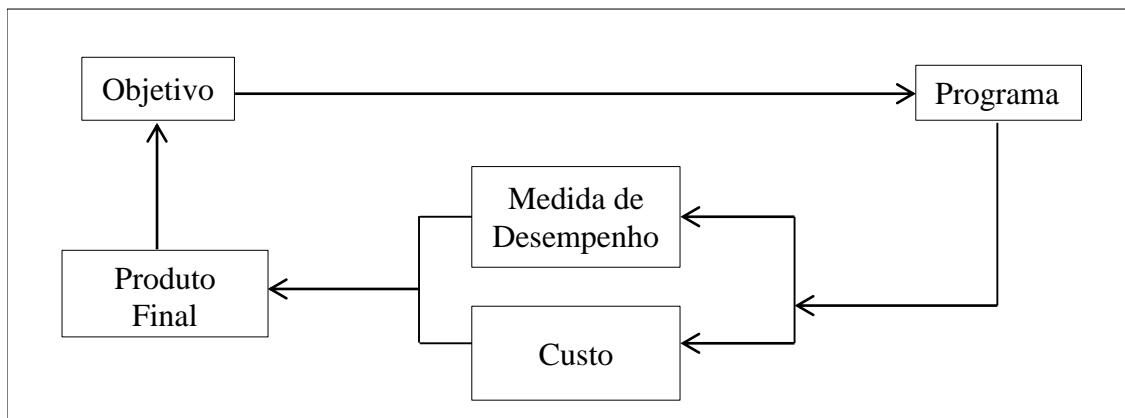


Figura 1: Principais componentes do orçamento-programa
Fonte: GIACOMINI (2012)

O orçamento moderno trouxe inovações para o planejamento, execução e controle das ações governamentais e do recurso público ¹⁹. Para fins desse estudo, a principal inovação é referente à utilização sistemática de indicadores para avaliação dos processos, resultados e impactos das ações, ou seja, para o controle da sua eficácia, eficiência e efetividade.

Além dos mencionados componentes, o orçamento, tanto da União como dos estados, Distrito Federal e municípios, deve circunscrever-se aos princípios da unidade, universalidade e anualidade ²⁶. Concebidos a partir da construção histórica do orçamento, e por isso tidos como clássicos, representam três importantes fundamentos: o orçamento é uno e, portanto, as receitas e despesas devem estar contidas em uma só lei; todas as receitas e despesas devem estar previstas em lei orçamentária, não podendo haver omissão; e a sua vigência deve ser limitada ao exercício financeiro (de 1º de janeiro a 31 de dezembro)²³.

Além dos princípios clássicos, incorporados nos normativos orçamentários, existem três relevantes princípios, oriundos da concepção moderna e que devem ser explicitados. O primeiro deles é o da simplificação, o qual orienta que planejamento e orçamento devem ser compostos por elementos de fácil entendimento ²³. Esse princípio guarda forte relação com a transparência e

publicidade, já que informações simples podem ser mais facilmente acessadas pelas pessoas que tenham interesse em exercer a fiscalização sobre a utilização dos recursos arrecadados.

O segundo é o da descentralização, o que justifica a execução das ações no nível mais local e próximo ao cidadão ²³. Esse é outro princípio relacionado ao controle social, já que no nível mais próximo dos usuários o resultado pode ser avaliado por um processo de fato participativo, incluindo a sociedade não só no planejamento e desenvolvimento das ações, como também na avaliação e prestação de contas.

O terceiro princípio, e o mais recentemente explicitado nos normativos orçamentários (principalmente com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal) é o da responsabilização. Os atores governamentais passam a adquirir a responsabilidade de assumir de forma personalizada as consequências de suas ações, buscando a solução e o encaminhamento dos problemas públicos da melhor e mais efetiva forma possível ²³.

Os acontecimentos e construções históricas, que levaram à evolução dos conceitos mencionados, desencadearam inovações no processo orçamentário. Um deles foi a introdução da metodologia do Orçamento Participativo (OP), a qual prevê que “a participação popular não se limita a momentos especiais nem a meras consultas à opinião do povo, mas sim em um processo de definição de políticas públicas por meio do diálogo crítico” ²⁷ e contínuo.

O orçamento participativo foi introduzido no Distrito Federal, legalmente, por meio do Decreto nº 33.712 de 14 de junho de 2012, que estabeleceu a obrigatoriedade da participação popular na elaboração, acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária. A metodologia adotada, para a implantação da “presença refletida e organizada da população” ²⁷ na definição das prioridades políticas, está organizada em duas atividades independentes e

permanentes: a realização de plenárias públicas e reuniões sucessivas com as instâncias participantes.

O método é dirigido pela Coordenadoria das Cidades ligada à Casa Civil (atualmente incorporada como subsecretaria vinculada à Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação pelo Decreto nº 36.339, de 28 de janeiro de 2015) e pela Seplan/ DF com a contribuição dos delegados eleitos e gestores governamentais indicados.

Conforme regulamentado, as instâncias organizadoras do orçamento participativo são a Coordenação do OP (presidida pelo governador e composta pelos secretários de estado, administradores regionais, e representantes das autarquias e empresas públicas), Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo (GTIOP) - composto pelos secretários de estado do planejamento, do governo, da transparência e controle, da fazenda, da comunicação social, da publicidade institucional e da administração pública -, Conselho do Orçamento Participativo (COP), fóruns de delegados das administrações regionais e as reuniões das plenárias de base ²⁸.

O GTIOP tem, dentre suas responsabilidades, a de viabilizar a comunicação e a cooperação entre governo e sociedade civil, tornar público o OP e seus resultados, utilizando canais de comunicação em massa, e compatibilizar as proposições emanadas da sociedade organizada com o plano de governo ²⁸.

Nesse sentido, o orçamento participativo pode ser considerado o instrumento mais democrático no processo de definição orçamentária, no qual se viabiliza um espaço de debate e construção conjunta entre conselho e, por assim dizer os cidadãos, e os setores governamentais responsáveis pela definição das ações prioritárias, uma vez que o recurso é escasso e nem todas as demandas sociais comporão a agenda de políticas prioritárias. É por esse mecanismo, normatizado em decretos, que a sociedade civil poderá pressionar o governo local para o

cumprimento de ações fundamentais para o respeito, proteção, promoção e controle de ações envolvidas na realização de direitos humanos.

Contudo, no Distrito Federal, esse mecanismo não se consolidou na prática. Existem uma série de fatores que influenciam no êxito desse complexo processo, como a conformação da agenda de prioridades política e preparo governamental; mobilização e politização da sociedade; e grau de alinhamento entre os objetivos do governo local com os da sociedade. Outro ponto a ser destacado é que a atuação populacional não conseguiu provocar impactos efetivos na tomada de decisão ou sequer participar do jogo político, já que no DF os órgãos públicos não permitem a descentralização do OP à população interessada, além de que “órgãos e secretarias de governo não dispõem de meios informacionais para colaborar com essa política pública” ou mesmo interesse ²⁹.

Apesar desse espaço garantido, e em virtude do seu fragilizado *status quo* no DF, o orçamento participativo pode e deve ser incorporado nas dimensões do processo de trabalho dos conselhos locais de políticas públicas. Caberá a estas instâncias, suprir essa deficiência, e servir como mais um mecanismo de participação, supervisão e monitoramento no debate sobre a destinação orçamentária e financeira das ações públicas.

Relatórios de Execução Orçamentária como instrumento de transparência do orçamento e das ações públicas

Na Administração Pública são previstos instrumentos de gestão fiscal e transparência que permitem a participação e fiscalização da sociedade sobre a execução dos recursos orçamentários. No Distrito Federal, esse instrumento é denominado Relatório de Execução Orçamentária (REO), o qual traz informações sobre “as receitas e despesas da administração

direta e indireta e seus valores mensais, os valores realizados desde o início do exercício até o último bimestre objeto da análise financeira e relatório de desempenho físico-financeiro”²¹.

As informações orçamentárias serão, obrigatoriamente, apresentadas nos relatórios resumidos, de forma a justificar, se da existência de limitação de empenho ou frustrações de receitas, ocorrências adversas e as medidas adotadas para permitir ações de fiscalização e de cobrança como é esperado por parte da sociedade, por meio de seus órgãos de controle, e, assim, possam apropriadamente conhecer, acompanhar e analisar o desempenho da execução orçamentária do Distrito Federal³⁰.

Critérios de Seleção para análise orçamentária dos Programas de Segurança Alimentar e Nutricional contidos no I PDSAN

De acordo com Ziegler, o ex-Relator Especial para o Direito Humano da Organização das Nações Unidas, o direito humano à alimentação consiste no

acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva³¹(p.7).

Tal definição, junto à concepção da SAN adotada no Brasil, evidencia a multidimensionalidade existente e necessária à garantia do acesso ao alimento adequado. Sustentada nos aspectos socioeconômicos, culturais, antropológicos e biológicos da alimentação, a segurança alimentar e nutricional configura-se ideal a ser perseguido para a realização do direito humano à alimentação adequada de todos os indivíduos.

A complexidade por trás desses conceitos resulta no desafio, para os atores sociais e governamentais envolvidos com a temática, de procurar nas suas ações diárias o diálogo, a articulação e a formação constante e permanente, concebendo a intersectorialidade como pressuposto intrínseco à prática.

A concepção da política, programas, projetos e ações não fogem a essa lógica. A elaboração e a implementação de políticas e programas concebidos e executados sob a perspectiva da multicausalidade e dos direitos humanos e seus princípios, garantem resultados mais expressivos para a população e, principalmente, para os que estão em situação de risco de insegurança alimentar e nutricional ou vulnerabilizados, com seus direitos violados. A prática intersectorial e multicausal estimula a articulação entre os setores, dá solidez à política e garante maior efetividade das ações.

Nesse sentido os programas de SAN, selecionados para análise nesse estudo, são aqueles consolidados no âmbito das políticas públicas, isto é, perenes, intersectoriais desde a sua concepção e efetivos no alcance dos resultados.

O potencial de articulação dos programas foi avaliado por meio da interlocução existente com outras políticas e ações estratégicas envolvidas na garantia da SAN. Aqueles programas que garantem diálogo e ações conjuntas com outros setoriais e políticas, como a assistência social, o abastecimento alimentar e agroecologia, saúde e educação, foram considerados articuladores. Mas não somente, além da intersectorialidade, foi condição fundamental apresentarem transversalidade. Ou seja, os programas selecionados também deveriam ser articulados e complementares entre si.

O caráter estruturante dos programas ³² fortalece o debate multicausal. Assim, aqueles programas implantados com a perspectiva de agirem nas causas da insegurança alimentar e

nutricional, como o incremento de renda para viabilizar o acesso aos alimentos, a formação e profissionalização para o trabalho, a valorização de um modelo produtivo sustentável, a garantia do acesso imediato à alimentação, especialmente de população em risco de insegurança alimentar e nutricional, mas de forma qualificada por meio de critérios claramente definidos e institucionalizados, foram considerados elegíveis. Os programas selecionados têm o potencial de modificarem a realidade atuando nas causas, e também nas consequências da fome imediata, ao passo em que promovem autonomia e empoderamento do público atendido.

Foram requisitos para a seleção, também, a ampla cobertura populacional, com atendimento a vários setores sociais e públicos distintos, algum nível de participação da sociedade civil na concepção, execução e controle, o destaque no orçamento público local em relação à quantidade de ações orçamentárias envolvidas para a sua execução.

A partir dessas observações foram, então, selecionados para o estudo os programas temáticos referentes às iniciativas de incentivo e fortalecimento da agricultura familiar e acesso ao mercado institucional; complementação da transferência de renda no âmbito do Programa Bolsa Família e demais ações complementares de transferência condicionada de renda; fornecimento de alimentação a população específicas, como a alimentação escolar aos estudantes da rede de ensino pública e a grupos em situação ou risco de vulnerabilidade, por meio dos equipamentos públicos da rede de segurança alimentar e nutricional, como unidades descentralizadas da Ceasa, Centro de alimentos para a rede socioassistencial (banco de alimentos), cozinhas comunitárias e restaurantes comunitários, além de outras ações consideradas de destaques no contexto multidimensional da segurança alimentar e nutricional.

O fortalecimento da Agricultura Familiar (AF)

Lançado em julho de 2003 no governo federal, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA constituiu um conjunto de ações estruturantes fundamentais para a promoção da SAN e combate à fome e à miséria, objetivos centrais do Programa Fome Zero ^{33,34}.

O PAA nasceu de um cenário de transformações do estado brasileiro, com o então eleito presidente Luís Inácio Lula da Silva. Houve mudanças de prioridades e redirecionamento dos recursos públicos, reconhecimento da agricultura familiar como forma produtiva economicamente viável e sustentável, além do compromisso governamental assumido de que todos os brasileiros tivessem no mínimo três refeições diárias ³⁴.

Instituído pela Lei nº 10.696/2003, o PAA possui hoje mais de dez anos de execução. A sua configuração enquanto uma política pública perene, que fortaleceu a organização econômica da agricultura familiar ao passo em que qualificou a oferta de alimentos em espaços públicos, como as escolas, creches, asilos, hospitais, instituições socioassistenciais e demais equipamentos públicos, deve-se à sua característica articulada e contextualizada a outras iniciativas ^{33,34}.

Desenvolvido com os objetivos de garantir o acesso a alimentos saudáveis e adequados, promover SAN e inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar, o PAA estruturou-se na concepção intersetorial para que pudesse integrar produção, abastecimento, comercialização e demandas de acesso aos alimentos ³³.

Nesse sentido, o PAA tornou-se viável por contar com estratégias como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que provê investimentos para a produção, o Seguro da Agricultura Familiar e o Programa Garantia Safra, Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar, Política de Garantia de Preços Mínimos e a assistência técnica, que em 2012 aportou mais de 450 milhões de reais de recursos federais ³⁵.

A nível federal, o PAA é coordenador por um Comitê Gestor, composto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agraria (MDSA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) – por meio da Companhia de Abastecimento (CONAB), Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e o Ministério da Educação e Cultura (MEC). O controle social é efetivado pelas representações do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Conselhos de Alimentação Escolar e os agricultores familiares, formando assim o Grupo Consultivo ^{33,35}.

O programa é executado por meio de seis modalidades diferentes, são elas i) compra direta da agricultura familiar; ii) compra com doação simultânea; iii) apoio à formação de estoque pela agricultura familiar; iv) incentivo à produção e consumo de leite; v) compra institucional e vi) aquisição de sementes. Podem participar os agricultores familiares com Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), cooperativas e associações com DAP jurídica e estados e municípios aderidos ao Programa ³⁶.

São destaques as modalidades de compra com doação simultânea e a compra institucional, por viabilizarem a aproximação da produção com o abastecimento alimentar local, atendendo diretamente programas sociais, equipamentos públicos e órgãos públicos. Uma situação é a comercialização da produção familiar com órgãos públicos locais ou CONAB, sendo os alimentos, posteriormente, doados para complementar a alimentação nos equipamentos públicos da rede socioassistencial ou de alimentação e nutrição. Outra situação é o mercado institucional, volumoso e seguro, que adquire diretamente esses alimentos para ofertar na alimentação escolar, em programas emergenciais, como as cestas de alimentos etc.

No Distrito Federal, o PAA é executado por meio de um convênio firmado entre a Secretaria de Agricultura do Distrito Federal (Seagri/ DF) e o MDSA. Em 2013, havia cerca de 800 agricultores familiares participantes, mais de 1,5 toneladas de alimentos comercializados ¹⁰ e uma execução no valor de R\$ 1,3 milhão de reais. Na esfera federal, os números alcançaram 400 mil famílias de agricultores e mais de R\$ 1,3 bilhão destinados à execução do programa, no mesmo ano ^{32,34}.

A importância dessa agenda pública no DF está na tentativa de redução da desigualdade produtiva do setor rural. Isso porque, no Distrito Federal, a maior parte dos estabelecimentos agricultáveis pertencem à agricultura intensiva e extensiva (monocultora de *commodities*), as quais dedicam sua produção para o abastecimento externo ou para a alimentação de animais. Enquanto, a agricultura familiar, que tem potencial de abastecer internamente, não consegue ter uma participação efetiva sobre a disponibilidade interna de alimentos no DF. Esse fato é observado nos valores percentuais dos alimentos produzidos, como feijão, mandioca, café, leite, aves e suínos, inferiores quando comparados à realidade do Brasil como um todo ³⁷.

Outras ações são implementadas no DF com a finalidade de fortalecer essa política pública para além das estratégias previstas no PAA/ DF. Alguns exemplos são a distribuição de sementes e mudas, assistência técnica de extensão rural, apoio à realização de espaços de valorização da agricultura familiar, inclusão digital e capacitação em tecnologia da informação, entre outras.

Alimentação Escolar (AE)

Considerado o mais antigo programa de alimentação e nutrição no país, o programa voltado à alimentação escolar foi iniciado em 1955, por meio do Decreto nº 37.106, à época com a denominação de Campanha de Merenda Escolar ^{38,39}.

Em 1976, tornou-se parte integrante do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, quando o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição passou a executar a compra dos alimentos distribuídos nas escolas, os quais eram anteriormente oriundos de doações do Fundo das Nações Unidas para Infância e Adolescência (UNICEF) e do Ministério da Agricultura dos Estados Unidos ^{38,39}.

Somente em 1997 passa à coordenação da Secretaria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), já com a denominação de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) ³⁹. Inovador, foi concebido inicialmente como uma forma de garantir o acesso e a suplementação alimentar dos escolares, impactando no melhor desempenho e na redução do abandono escolar ³⁸.

A primeira modificação significativa no PNAE foi a possibilidade de prover maior capilaridade e uma alimentação mais regionalizada e local. A Lei nº 8.913/1994, passou a permitir o repasse de recursos para estados e municípios de forma descentralizada, por meio de convênios firmados com o FNDE. A realização de compras institucionais descentralizadas contribuiu para a inserção de pequenas empresas na alimentação escolar ^{40,41}.

Outra alteração, que se constituiu como avanço para a política, foi a promulgação da Medida Provisória nº 1.784/1998, a qual instituiu o processo de transferência de recursos de forma automática. Por meio de repasse fundo a fundo, o FNDE passou a apoiar, exclusivamente, a compra dos gêneros alimentícios ^{38,41}.

Após 2003, em meio à instituição do Programa Fome Zero, o PNAE passou a ser ampliado de forma a incorporar aspectos importantes como a flexibilidade, eficiência e eficácia na sua gestão, além de princípios norteadores tais como a equidade, participação social, universalidade, sustentabilidade e continuidade, além de destacar o papel fiscalizatório, deliberativo e de assessoramento ^{40,42,43}.

As consequências de tais alterações estruturais foram o estímulo à produção de produtos básicos, reorganização da cadeia de produção e abastecimento de alimentos, valorando a produção de pequenos agricultores locais; e a indução à regulação de preços e um mercado mais competitivo ^{38,40}.

O maior avanço no programa, contudo, foi fruto de um processo intersetorial que se deu com a publicação das normativas de 2009 (Lei nº 11.947 e a Resolução nº 38). O repasse de recurso passou a ser vinculado ao número de alunos matriculados na atenção básica e no ensino de jovens e adultos, tornando-se de acesso universal. Definiu-se como eixo prioritário as ações de educação alimentar e nutricional no ambiente escolar, o fortalecimento da participação da comunidade e o controle social, além de garantir a compra obrigatória de, no mínimo, 30% do recurso diretamente da agricultura familiar ^{40,41}.

O reflexo da evolução do PNAE se projeta também para a maior reserva orçamentária e número de pessoas atendidas. Do ano de 2003 para 2010, o programa apresentou um salto, indo de R\$ 954,2 milhões e 37,3 milhões de alunos atendidos para R\$ 3 bilhões e 45,6 milhões de crianças, jovens e adultos. Em 2014, R\$ 3,6 bilhões foram repassados pelo FNDE e 42,2 milhões de pessoas foram assistidas ⁴⁴.

Para o Distrito Federal, o programa tem ampliado o acesso à alimentação escolar de crianças, jovens e adultos como estratégia suplementar da educação. Coordenado e centralizado

na Secretaria de Educação do Distrito Federal (SE/ DF), os recursos oriundos do FNDE têm sido executados para a aquisição dos gêneros alimentícios por meio das Chamadas Públicas, desde 2010 ¹⁰.

No primeiro ano, aproximadamente, 1 milhão foi adquirido da agricultura familiar, enquanto em 2012, dos R\$ 34,3 milhões repassados pelo FNDE, 10,8% foram adquiridos – o equivalente a R\$ 3,7 milhões. Além do recurso federal, o governo do Distrito Federal complementa o orçamento por meio da ação orçamentária nº 2964 – Alimentação escolar ¹⁰.

Bolsa Família: o principal programa de transferência condicionada de renda

O Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído por meio da Lei federal nº 10.836, em 9 de janeiro de 2004. É resultado da unificação de quatro programas de transferência condicionada de renda, criados entre 2001 e 2003: bolsa escola, bolsa alimentação, cartão alimentação e auxílio gás. Posteriormente (em 2006), seria incorporado também o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ⁴⁵.

Os programas de transferência condicionada de renda destacaram-se nos projetos governamentais dos países em desenvolvimento, boa parte devido ao entendimento de que se configuram estratégia de alívio da pobreza e fome no curto prazo, bem como acúmulo de capital humano no longo período ⁴⁵. No Brasil, o cenário foi propenso devido a uma série de mudanças no Estado brasileiro, além de debates promovidos com a inclusão dos mais variados segmentos sociais sobre as multicausalidades envolvidas no fenômeno da fome e da miséria. Para Calmon (2007), um dos avanços importantes foi a consolidação do padrão de proteção social ⁴⁶, que desencadeou tendências fundamentais como

a crescente busca de inovações e uma redução na timidez no modo de reconhecer e enfrentar os problemas sociais. Enquanto a agenda do governo FHC tinha como eixo estruturador a consolidação da estabilização macroeconômica e, portanto, manifestava uma certa timidez na área social, o governo Lula assume, desde seu início, a opção por privilegiar a política social, em especial os programas voltados para emprego e geração de renda. Essa opção foi complementada por uma percepção clara de que o conceito de pobreza e o desenho das políticas para enfrentá-la deveriam ser revistos e ampliados ⁴⁶ (p.12).

O PBF, nesse cenário, configurou-se como uma estratégia que concebeu a miséria e a fome como consequência multicausal da ausência de uma política de valorização do salário mínimo; desigualdade de oportunidades de estudo, formação e profissionalização; dificuldade de acesso aos serviços e equipamentos públicos e à alimentação digna e adequada.

Criado com os objetivos básicos de i) fortalecer o acesso aos serviços públicos, em especial o de saúde, educação e assistência social; ii) combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; iii) estimular a superação da vulnerabilidade e pobreza das famílias; iv) combater a pobreza; e v) promover a intersetorialidade, complementariedade e sinergias das ações sociais públicas, o Bolsa Família acabou por romper com o círculo vicioso da pobreza no país ^{46,47}.

O Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamentou o programa, definiu o MDS como órgão responsável pela coordenação, gestão e operacionalização do Bolsa Família, tornando-se gestor dos valores a serem repassados; supervisor do cumprimento das condicionalidades do programa; promotor da oferta de ações sociais complementares de forma intersetorial aos demais ministérios; fiscalizador; disciplinador; e operacionalizador do Cadastro Único para os programas sociais do governo federal ⁴⁷.

As transferências de renda ocorrem a partir da análise de dois fatores: a composição familiar e a renda *per capita* da família. A partir desses critérios, define a forma de repasse, se realizada por meio de uma taxa básica fixa ou variável. A fixa se destina àquelas famílias em situação de extrema pobreza, independente da composição familiar. Já a variável, associa-se àquelas famílias em situação de pobreza, sendo neste caso relevante a composição familiar ⁴⁵. A figura 2, extraída do estudo de Simões (2012) sintetiza adequadamente os critérios de elegibilidade e valores concedidos.

CRITÉRIOS					
SITUAÇÃO DA FAMÍLIA	RENDA PER CAPITA POR FAMÍLIA	GESTANTES, NUTRIZES OU CRIANÇAS ENTRE 0 A 15 ANOS	TRANSFERÊNCIA DE RENDA	JOVENS ENTRE 16 E 17 ANOS	TRANSFERÊNCIA DE RENDA
Famílias em pobreza: recebem benefício variável	De R\$ 70 a R\$ 140	1 indivíduo	R\$ 32	1 jovem	R\$ 38
		2 indivíduos	R\$ 64	2 ou mais jovens	R\$ 76
		3 indivíduos	R\$ 96		
		4 indivíduos	R\$ 128		
		5 ou mais indivíduos	R\$ 160		
Famílias em extrema pobreza: recebem benefício fixo + variável	Até R\$ 70	Mesmo se não houver crianças/jovens, gestantes ou mães em fase de amamentação na família.	R\$ 70 + complementação caso a família não atinja 70 reais <i>per capita</i> .		

Figura 2: Programa Bolsa Família: critérios e benefícios
Fonte: SIMÕES (2012)

É importante destacar como as condicionalidades do PBF têm um papel central no alcance dos objetivos propostos e dos resultados esperados. Ao passo em que garante, no curto prazo, o alívio da miséria, exige de contrapartida compromissos que contribuem para o fortalecimento da cidadania, como a obrigatoriedade de acompanhamento junto aos equipamentos e serviços de atenção básica e ambulatorial de saúde e a frequência escolar

mínima. O descumprimento das condicionalidades passou a ser entendido, com a Portaria nº 551/2008 como um indicativo de vulnerabilidade ^{45,48}.

As condicionalidades do programa são importantes também para a exigência do cumprimento das responsabilidades governamentais, visto que o Estado, diante da demanda, deve garantir a oferta e provisão de serviços adequados no âmbito da saúde, educação e assistência social ⁴⁸. Essa característica conflui com o caráter intersetorial do programa, por exigir a articulação entre os diferentes setores governamentais ⁴⁹, além da participação da sociedade civil organizada no controle social do programa e seus condicionantes.

A relevância do programa se expressa também nos números alcançados. Em 2013, o PBF chegou a aportar, aproximadamente, R\$ 25 bilhões no orçamento federal (equivalente a 1/3 dos gastos federais em programas e ações de SAN) e um atendimento de 13,8 milhões de famílias ³².

No Distrito Federal, a cobertura é expressiva. Em janeiro 2015, aproximadamente, 86 mil famílias foram beneficiadas pelo programa, representando alcance de 90,2% entre os mais vulnerabilizados. O recurso transferido pelo governo federal para execução do programa alcançou mais de R\$ 12 milhões no mês (valor médio de R\$ 143,57 por família atendida) ⁵⁰.

O governo do DF tem um papel relevante na complementação orçamentária e execução do programa. O plano plurianual (2012-2015) do DF prevê ações orçamentárias de complementação do valor transferido aos indivíduos contemplados pelo programa e ações complementares de transferência de renda, além garantir o funcionamento adequado dos serviços públicos relativos às condicionalidades impostas.

A rede de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional (EPSAN)

A SAN foi construída, como visto, por uma sucessão de iniciativas e movimentos sociais aliados aos atores governamentais. No momento em que fica estabelecido o direito humano de todos a ter acesso a uma alimentação adequada e saudável, os agentes públicos têm a responsabilidade de prover e monitorar serviços e espaços destinados à promoção da oferta alimentar. É a partir da necessidade de dar concretude à Política de Segurança Alimentar e Nutricional que o Estado viabiliza a “estrutura operacional” do SISAN, os equipamentos públicos ⁵¹.

Considerados como espaços destinados, no todo ou em parte, à provisão e à oferta de alimentos saudáveis, adequados, regionalizados e locais, os EPSAN constituem-se como estratégia de sistemas descentralizados de segurança alimentar, contribuindo essencialmente para o abastecimento e consumo de alimentos, por meio de circuitos de proximidade, podendo ter atuação indireta na produção ⁵¹.

No conceito restrito, são EPSAN os Bancos de Alimentos, as Unidades de Distribuição da Agricultura Familiar (UDAF), os Restaurantes Populares e as Cozinhas Comunitárias. O MDS, desde 2003, tem papel relevante em induzir a implementação de novos equipamentos, bem como a modernização daqueles que se encontram em funcionamento nos municípios, seja da iniciativa do governo municipal ou estadual ⁵².

Os bancos de alimentos e as unidades de distribuição da agricultura familiar constituem os equipamentos da dimensão do abastecimento alimentar, já que se orientam ao apoio logístico, como entreposto da produção alimentar local, principalmente aquela oriunda do PAA, à distribuição ou à comercialização (via mercado institucional, como no caso do Programa de Alimentação Escolar).

Uma atividade de destaque para os bancos de alimentos é o aprimoramento de técnicas para melhorar o aproveitamento e reduzir o desperdício de alimentos ⁵¹. Para Burlandy et al.,

o programa estabelece uma nova maneira de lidar com o aproveitamento de alimentos que seriam descartados, exigindo habilidades político-institucionais no sentido de promover a articulação entre a sociedade civil, empresariado, instituições públicas e organizações não-governamentais ⁵²(p.37).

Os alimentos coletados são distribuídos para instituições referenciadas no Sistema Único de Assistência Social, bem como creches, escolas, hospitais, presídios, equipamentos do sistema socioeducativo, entre outros. Outra possibilidade é o atendimento a demais equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, inseridos na dimensão do acesso à alimentação adequada e saudável, como os restaurantes populares e as cozinhas comunitárias.

Os restaurantes populares e as cozinhas comunitárias são unidades de alimentação e nutrição que têm por objetivo fornecer refeições de qualidade para as populações vulnerabilizadas e em situação ou risco de insegurança alimentar e nutricional ⁵³.

Os primeiros possuem capacidade mínima para atendimento de mil refeições diárias, enquanto as cozinhas, para cem. A diferença essencial entre um e outro está na região em que se situa, fora a evidente diferença na capacidade de atendimento. Os restaurantes estão localizados em cidades com população superior a cem mil habitantes ou em centros urbanos, enquanto as cozinhas possuem maior capilaridade por se localizarem em municípios menores e com elevada vulnerabilidade econômica. O acesso facilitado aos equipamentos justifica-se pelo preço cobrado, justo ou mesmo inexistente ⁵¹.

Segundo as informações disponibilizadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDSA, existem, atualmente 1.799 unidades de equipamentos públicos em funcionamento no Brasil que foram financiados com o apoio federal, sendo 1.447 unidades de distribuição da agricultura familiar (UDAF), 100 restaurantes populares, 81 bancos de alimentos e 171 cozinhas comunitárias ⁵⁰.

O papel indutor, que o governo federal possui, não exclui a possibilidade de os estados, Distrito Federal e municípios, por iniciativa própria, estruturem sua rede local de equipamentos públicos de SAN. No DF, observa-se iniciativas de implantação e gestão própria, como o Banco de Alimentos, implantado com recurso exclusivo do governo local, as Unidades de Recolhimento e Distribuição de Alimentos (URDA), denominadas na esfera federal de UDAF igualmente implantadas com recursos próprio da esfera distrital (ambos vinculados à Central de Abastecimento do DF e ao Sistema Público da Agricultura) e as 13 unidades de Restaurantes Comunitários implantadas em sua maioria com recurso exclusivo do DF (vinculadas à Secretaria de Estado de Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos) ¹⁰.

A manutenção da gestão e qualificação desses equipamentos está prevista no PDSAN, o qual prevê a execução de seis ações orçamentárias que se relacionam diretamente com o cumprimento desses objetos, além do apoio à implantação de novas unidades.

Outras ações de destaque

Além dos referidos programas implementados no âmbito das esferas federal e distrital, há ações importantes garantidas à nível local que contribuem para efetivar a SAN no território, ao

passo em que consideram, na implantação da Política de SAN do DF, dimensões que interferem no funcionamento de um Sistema Alimentar local saudável.

A exemplo podem ser destacadas as iniciativas de implantação de lavouras comunitárias, polos de agricultura orgânica e ações de caráter educativo, como implantação de hortas escolares e a promoção da segurança alimentar.

No governo federal, algumas ações foram desenvolvidas nesse sentido, sem terem, contudo, se firmado no conjunto de estratégias prioritárias e permanentes. O projeto de hortas comunitárias, urbanas e periurbanas, foram inicialmente implantadas em 2003, inserindo-se no contexto da SAN a partir de sua incorporação no Programa Fome Zero. Inserida na linha de ação de Apoio à Agricultura Urbana, as hortas comunitárias contaram, de 2003 a 2012, com implantação de 503 projetos e destinação de 149 milhões de reais. Previa o apoio às linhas de produção de alimentos, beneficiamento e processamento (mini agroindústrias) e a comercialização em feiras livres. Outras iniciativas governamentais foram implantadas, nesse período, como as Hortas Escolares e Gastronomia, Programa Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos, Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, entre outras iniciativas intersetoriais ⁵⁴.

O desafio que se põe hoje é fortalecer a estruturação dessas ações intersetoriais, enquanto estratégias previstas em uma Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana. Enquanto não figurar entre as agendas políticas prioritárias, a agricultura urbana e o seu financiamento permanecerão inconstantes e inacessíveis ⁵⁴.

À nível Distrital, o que se tem são, igualmente, tentativas de fazer permanecer na agenda local ações, mesmo que pontuais, de incentivo à incorporação de espaços produtivos saudáveis no meio urbano, seja pelo apoio às lavouras comunitárias que são, via de regra, destinadas a

localidades mais vulneráveis com o objetivo de aumentar a oferta de alimentos nutricionalmente mais saudáveis a essas comunidades, além de viabilizar um sistema alimentar de cadeia proximal; e também incorporar nas instituições de ensino a prática educativa em espaços externos, constituindo-se um ambiente para a prática continuada da educação alimentar e nutricional e de promoção da SAN, por meio das hortas escolares.

OBJETIVOS

Geral

- Analisar o orçamento destinado aos programas temáticos: agricultura familiar, alimentação escolar, transferência condicionada de renda, rede de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e outras ações de destaque para a Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal, referentes ao período de 2011 a 2014.

Específicos

- Sistematizar os recursos referentes às ações orçamentárias circunscritas aos programas temáticos selecionados para estudo;
- Aplicar os indicadores orçamentários da metodologia de monitoramento sob a perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada proposta pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura;
- Problematizar a interpretação dos indicadores junto aos agentes públicos afetos ao planejamento, execução, monitoramento e controle social do Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional.

METODOLOGIA

A pesquisa consiste na aplicação da Análise do Orçamento Público (AOP) referente a programas e ações envolvidos na garantia da SAN no Distrito Federal (DF). Com caráter analítico e abordagem quanti qualitativa, o estudo de caso tem a intenção de identificar o recurso destinado à segurança alimentar do DF, traçar a série histórica dos indicadores orçamentários, calculados a partir do levantamento de base documental com correção inflacionária para comparação entre múltiplos anos, além de propor uma análise coletiva desses dados junto aos atores de interesse - *stakeholders* responsáveis por implementar, acompanhar e monitorar o Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional (PDSAN 2013-2015).

Nesse sentido, optou-se por realizar grupos focais narrativos-hermenêuticos para a construção participativa dos resultados junto aos membros do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal (Consea/ DF), após a identificação, sistematização, mensuração e análise dos recursos alocados e executados para os Programa Temáticos (PT) selecionados para estudo, quais sejam: agricultura familiar, seus incentivos e mercado institucional; alimentação escolar; transferência condicionada de renda; rede de equipamentos públicos; e outras ações de destaque para a Segurança Alimentar e Nutricional do DF, referente ao período de 2011 a 2014.

O período selecionado para análise contemplou a execução orçamentária de um mandato completo de governo, permitindo observar as modificações e prioridades orçamentárias implantadas de um governo para o seguinte, no que tange à SAN, visto que todo primeiro ano de mandato já possui as ordenações de despesas previstas no plano plurianual da gestão anterior.

Outro fator decisório, foi a disponibilidade de informações da execução orçamentária disponíveis a partir do período mencionado. À época, haviam disponíveis nas plataformas de

acesso livre, informações a partir do ano de 2011, sendo trimestralmente atualizadas até o presente momento.

Para a realização da AOP foi primariamente necessário compreender as diversas fases do ciclo orçamentário; conhecer os tipos de orçamentos existentes; definir programas e ações que, direta ou indiretamente, influenciam na SAN; identificar as instituições responsáveis pelos programas e ações selecionados para análise; determinar a origem orçamentária do programa; sistematizar os orçamentos em planilhas, categorizando-os por temas; aplicar o ajuste inflacionário, para a comparações entre os múltiplos anos; determinar as alocações e as despesas reais; selecionar os indicadores de processo; e analisar os dados oriundos da aplicação dos indicadores orçamentários.

Para uma seleção inicial dos programas de interesse, utilizou-se o instrumento de planejamento e gestão vigente no DF para a SAN. O I PDSAN 2013-2015 congrega todas as ações mapeadas, à época, encarregadas de contribuir, direta ou indiretamente, com a segurança alimentar e nutricional da população, além de identificar os setores responsáveis e indicar o orçamento direcionado para cada ação, por meio de um código (a rubrica).

A rubrica atribuída a cada ação no PDSAN não determina claramente a origem orçamentária do recurso, mas permite que seja traçada uma série histórica por meio de documentos de execução orçamentária disponibilizados sistematicamente pela Administração Pública. É comum identificar, na série histórica, codificações de orçamentos não-ordinários, que não possuem uma determinação prevista em lei, com finalidades variantes ao longo do tempo. Isso porque apesar de a rubrica ser a mesma, o descritor para a ação não é fixo e pode variar de acordo com a prioridade política de cada programa de governo.

Em virtude de o Plano conter 104 ações mapeadas, dentre elas ações orçamentárias e não-orçamentárias, optou-se por selecionar para análise aquelas que pudessem ter maior impacto no orçamento denominado de “Segurança Alimentar e Nutricional”. Assim, este estudo não propôs a análise orçamentária de todas as ações elencadas no Plano, mas sim de ações pertencentes a programas que, historicamente no Brasil, estiveram relacionados às múltiplas causalidades da insegurança alimentar e nutricional, como a questão do abastecimento e acesso a alimentos locais e saudáveis, aumento de renda familiar e da proteção econômica e social, a alimentação de populações específicas e com potencial de vulnerabilidade, ou seja, programas estruturantes, perenes, intersetoriais desde a sua concepção e efetivos no alcance dos resultados ⁵⁵.

Definição do orçamento analisado

Das 104 ações mapeadas no Plano Distrital, 70 são orçamentárias, destas 14 foram selecionadas para o estudo, conforme apresentado no Quadro 2, as quais consistem em iniciativas estratégicas de incentivo e fortalecimento da agricultura familiar e acesso ao mercado institucional; complementação da transferência de renda no âmbito do Programa Bolsa Família e demais ações complementares de transferência condicionada de renda; fornecimento de alimentação a população específicas, como a alimentação escolar aos estudantes da rede de ensino pública e a grupos em situação ou risco de vulnerabilidade, por meio dos equipamentos públicos da rede de segurança alimentar e nutricional, como unidades descentralizadas da Ceasa, Centro de alimentos para a rede socioassistencial (banco de alimentos), cozinhas comunitárias e restaurantes comunitários.

Quadro 2. Ações orçamentárias do Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional 2013 – 2015 selecionadas para análise do orçamento.

Rubrica	Descritor da ação no PDSAN	Órgão responsável
2401	Desenvolvimento da agroecologia e da agricultura orgânica	Emater DF/ Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2964	Alimentação escolar	Secretaria de Educação DF
3120	Construção de unidades descentralizadas da Ceasa	Central de Abastecimento/ Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
3195	Construção de cozinhas comunitárias	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
3196	Reforma de restaurantes comunitários	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
4111	Promoção da inclusão social e produtiva da população rural	Emater DF/ Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
4131	Implementação de políticas públicas de compras institucionais	Emater DF/ Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
4134	Implementação do Centro de Alimentos para a Rede Socioassistencial	Central de Abastecimento/ Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
4162	Complementação do benefício do Programa Bolsa Família	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
4175	Fornecimento de refeições nos restaurantes comunitários	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
4176	Fornecimento de refeições nas cozinhas comunitárias	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
4232	Ações complementares de transferência de renda	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
5762	Construção de restaurantes comunitários	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
9109	Apoio financeiro a produtores rurais	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF/ Emater DF (Fundo de Desenvolvimento Rural)

Dessa forma, o orçamento para SAN foi, inicialmente, definido como o somatório do recurso destinado a cada uma dessas ações orçamentárias selecionadas e elencadas no PDSAN 2013-2015. O recurso destinado pôde ser categorizado conforme as seguintes fases: autorizado, empenhado e liquidado, de acordo com as definições: dotação autorizada (recurso autorizado) consiste no limite de crédito autorizado em lei para atender à determinada despesa; empenho (recurso empenhado) é a garantia de que existe crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido. O empenho diz respeito, portanto, ao primeiro estágio da despesa e precede a sua execução, estando restrito ao limite de crédito orçamentário imposto. Quando há emissão da Nota de Empenho diz-se que o recurso foi empenhado; liquidação (recurso liquidado)

é o segundo estágio da despesa e é o momento em que há confirmação do empenho realizado, com a comprovação documental do devido crédito ^{56,57}.

Para o levantamento das informações de cada programa, foram utilizados os Relatórios de Execução Orçamentária (REO) mensais, disponibilizados trimestralmente em plataforma de acesso público pela Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal (Seplan/ DF). Esses relatórios permitiram o levantamento dos recursos autorizados, empenhados e liquidados no período de 2011 a 2014.

Essa etapa permitiu identificar a existência de ações presentes nos REO, que não estavam explicitadas no I PDSAN 2013-2015 em virtude do seu próprio período de vigência, mas que atendiam aos critérios de seleção das ações. Assim, culminou-se na redefinição do orçamento para SAN do Distrito Federal, a partir da busca sistemática por novas ações (Quadro 3), cujas temáticas convergiam com os programas inicialmente definidos.

Quadro 3. Ações não previstas no PDSAN e incorporadas ao orçamento de segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal a partir do levantamento de informações nos Relatórios de Execução Orçamentária (REO).

Rubrica	Descritor da ação no REO de 2011	Órgão responsável
1832	Implantação de lavouras comunitárias	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
1891.0001	Implantação de polos de agricultura orgânica	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
1891.7525	Implantação de hortas escolares	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2861	Programa compra direta local da agricultura familiar	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0003	Apoio e promoção da agricultura familiar através do PRONAF	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
4016	Bolsa social	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
4024	Promoção de segurança alimentar	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
4042	Restaurante comunitário	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
4043	Bolsa escola	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF
4044	Bolsa alfabetização	Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda DF

5741	Construção do centro para comercialização e capacitação do agricultor familiar - PRONAF no distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
Rubrica	Descritor da ação no REO de 2012	Órgão responsável
2889.0003	Apoio à agricultura familiar-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0004	Apoio à agricultura familiar-desenvolvimento da pluriatividades-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0005	Apoio à agricultura familiar-inclusão digital e capacitação em ti-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0006	Apoio à agricultura familiar-gestão de centro de capacitação e comercialização-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0007	Apoio à agricultura familiar-distribuição de sementes e mudas-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
Rubrica	Descritor da ação no REO de 2013	Órgão responsável
2889.0003	Apoio à agricultura familiar-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0007	Apoio à agricultura familiar-distribuição de sementes, mudas e insumos-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.5102	Apoio à agricultura familiar-apoio a olericultura-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.5104	Apoio à agricultura familiar-apoio a construção da agroindústria-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.5194	Apoio à agricultura familiar-inclusão digital e capacitação em ti-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.5545	Apoio à agricultura familiar-promoção do desenvolvimento da agricultura familiar e da agroecologia-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.5681	Apoio à agricultura familiar-distribuição de sementes e mudas-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
Rubrica	Descritor da ação no REO de 2014	Órgão responsável
2173	Desenvolvimento da assistência técnica e extensão rural-apoio à realização do espaço de valorização da agricultura familiar-df entorno	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0003	Apoio à agricultura familiar-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
2889.0007	Apoio à agricultura familiar-distribuição de sementes, mudas e insumos-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF
4115	Apoio às compras diretas da produção agropecuária-compras institucionais da agricultura familiar-distrito federal	Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural DF

Portanto, foram analisadas 14 ações selecionadas a partir do Plano Distrital e 25 identificadas a partir dos REO, totalizando 39 ações orçamentárias. Iniciou-se então a etapa de sistematização das informações coletas, com as respectivas fontes orçamentais e identificação dos recursos brutos em cada fase, de acordo os dados fornecidos pelos relatórios de execução de cada ano de análise.

Sistematização do orçamento

Com a finalidade de acompanhar o fluxo orçamentário, foram registrados os volumes de recursos de cada fase, para cada ação orçamentária de janeiro a dezembro. É usual que muitas ações tenham fontes em diversas esferas governamentais ou até mesmo em organismos internacionais, por isso, as ações selecionadas foram individualmente analisadas para identificação da origem orçamentária.

Em virtude das diversas codificações utilizadas nos REO para designar a origem orçamentária dos recursos, foi utilizado como material de apoio para análise o Manual de Planejamento e Orçamento do Governo do Distrito Federal, para o exercício de 2014, que possui vigência até 2015 ⁵⁸. Esse instrumento possui a descrição da maioria das codificações previstas nos REO. Contudo, as codificações 177, 330, 377, 397 e 430 identificadas não constam no referido documento. Para estas codificações não constantes foram realizadas reuniões setoriais para complementar as informações orçamentárias, incluindo a Câmara Legislativa do Distrito Federal e órgãos executores do orçamento, em esfera Distrital e Federal.

Ao final desse processo, observou-se que diversos códigos de fonte de recurso não tinham origem claramente determinada, se eram exclusivas do Governo do Distrito Federal ou do Governo Federal. Assim, optou-se por compreender o orçamento para SAN, no âmbito do DF, como o recurso de todas as fontes que pudessem ser oriundas do Tesouro Federal ou do Tesouro do Distrito Federal.

A metodologia adotada pela FAO, prevê que programas cofinanciados em nível nacional e estadual devem ser analisados separadamente, de forma que os resultados possam expressar as mudanças de prioridades políticas em cada esfera de governo ⁵⁹.

Neste caso, o compromisso governamental expresso pelo orçamento de SAN no DF, deveria se dar a partir do isolamento das ações financiadas apenas por esse ente federado. Contudo, o ordenamento orçamentário brasileiro, pela peculiaridade mencionada, não possibilitou esta divisão.

As ações foram então agregadas conforme a temática central: i) alimentação escolar; ii) agricultura familiar, sua qualificação e mercado; iii) transferência condicionada de renda; iv) rede de equipamentos públicos; e v) outras ações de destaque, a fim de permitir a contabilização do recurso bruto referente a cada um desses temas. O orçamento bruto foi dado pelo somatório de todas as cinco temáticas definidas. Para comparar os múltiplos anos de análise, os valores orçamentais brutos foram deflacionados ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A inflação do ano de 2011 foi definida como base e o seu número-índice equivalente a 100% ⁶⁰. Esse pressuposto permitiu o cálculo do número-índice para 2012, 2013 e 2014, conforme fórmula a seguir:

Tabela 1. Fórmula para estimativa do número-índice de 2012, 2013 e 2014.	
Ano de referência	Fórmula
N	$a_n = 100 * (1 + b_n)$

a: número-índice do ano corrente, dado em percentual; b: inflação (em número decimal) do ano corrente; n: ano corrente (2012, 2013 ou 2014).

Após a definição dos números-índices, o orçamento de cada ano foi ajustado por meio dos cálculos contidos na Tabela 2.

Tabela 2. Cálculo para definição dos orçamentos reais (deflacionados) e comparação de múltiplos anos.	
Ano de referência	Fórmula
N	$d_n = c_n / (a_n / 100)$

a: número-índice do ano corrente, dado em percentual; c: orçamento nominal do ano corrente; d: orçamento real do ano corrente; n: ano corrente (2012, 2013 ou 2014).

Aplicação dos indicadores orçamentários

Os orçamentos líquidos foram analisados de acordo com sete indicadores sugeridos pela metodologia de monitoramento da FAO, nomeados de A a G (Quadro 4). Os indicadores foram adaptados, visto que o conjunto de ferramentas proposto se refere à análise de valores orçamentais nacionais, e, portanto, inclui indicadores como o Produto Interno Bruto nacional, que neste estudo foram readequados para a realidade de uma unidade federativa.

Quadro 4. Indicadores utilizados para análise do orçamento de segurança alimentar e nutricional de uma unidade federativa.

Como calcular?	Análise sugerida
Σ do recurso líquido autorizado para SAN em cada ano (2011 a 2014)	Indicador A Comparação entre sucessivos anos permite verificar as mudanças ocorridas no orçamento e se são compatíveis com o comprometimento político pela temática da segurança alimentar e nutricional. Resultados demonstrando aumento, ao longo da série histórica, são compatíveis com o comprometimento governamental.
Σ do recurso líquido executado para SAN em cada ano (2011 a 2014)	Indicador B Comparação entre sucessivos anos permite verificar as mudanças ocorridas na execução e se são compatíveis com o comprometimento político pela temática da segurança alimentar e nutricional. Resultados demonstrando aumento, ao longo da série histórica, são compatíveis com o comprometimento governamental.
$(B/A)*100\%$	Indicador C O cálculo indica o percentual que foi efetivamente gasto. Valores próximos a 100 indicam que o recurso alocado foi realmente gasto. Valores substancialmente abaixo de 100 indicam baixa <i>performance</i> governamental.
$(A/\text{Alocação orçamentária total do DF})*100\%$	Indicador D Possui interpretação semelhante ao Indicador A, exceto que ele ajusta as flutuações nas alocações orçamentárias globais. Se esse percentual mostra pouca mudança ao longo do tempo, isso significa que as dotações orçamentárias para a SAN oscilam na mesma proporção que as dotações globais. Um percentual crescente ao longo da série histórica indica proteção da segurança alimentar e nutricional.
$[(A - B) / (\text{Alocação} - \text{Execução globais})]*100\%$	Indicador E Refere-se à implementação. Consiste na diferença entre as dotações orçamentárias e a real despesa, sendo particularmente crítico no final do exercício orçamentário. Uma proporção crescente ao longo do tempo indica que a implementação dos programas está cada vez pior em relação à execução do orçamento global. Esse indicador pode ser um bom fundamento para exigir-se a responsabilidade dos gestores públicos.
$A \text{ e } B / \text{PIB-DF} * 100\%$	Indicador F Dentro de um quadro de acompanhamento, este indicador informa se as mudanças no orçamento de SAN seguem a mesma tendência das mudanças no PIB. Pode ser uma resposta parcial à questão: o governo está fazendo pleno uso dos recursos direcionados para a SAN?
	Indicador G

A e B / nº de pessoas atendidas pelos programas	Este indicador refere-se ao per capita orçamentário da segurança alimentar e nutricional. Comparações entre sucessivos anos permite avaliar se ajustes estão sendo feitos a fim de ajustar possíveis mudanças no número de pessoas beneficiadas pelos programas ou adequações em virtude de mudanças no panorama da população considerada em risco de vulnerabilidade. Se a dotação e despesa orçamentária per capita da SAN aumentam ao longo da série histórica, isso pode significar realização progressiva do Direito Humano à Alimentação.
---	---

Os indicadores foram calculados com base no somatório dos valores orçamentais para SAN, contemplando todas as ações mapeadas e selecionadas para o estudo. Para o Indicador G, o número total de pessoas atendidas foi calculado a partir do somatório dos indivíduos assistidos por cada programa temático. Assim, um mesmo indivíduo poderia ser contabilizado mais de uma vez, o que não foi considerado falha metodológica, visto que na dinâmica social e dos programas, as ações muitas vezes se somam para um mesmo núcleo familiar ou indivíduo, não havendo em nenhum dos programas a condição de não estar sendo atendido por um outro.

Dimensão qualitativa da Análise do Orçamento Público

Na investigação social, o campo de análise, isto é, o território pré-interpretado pelos sujeitos que o compõe, é por si mesmo um espaço mutável, podendo ele próprio ser transformado no processo de apropriação, visto que é inerente ao campo de estudo a retroalimentação ocasionada pela participação dos atores sociais ⁶¹. O que se pode ansiar com o método filosófico da hermenêutica é que pensar, refletir e discutir o orçamento público, em si, pode se constituir no início de uma transformação social, independente do resultado que se apresentará no processo.

O referencial hermenêutico adotado é o de Gadamer, o qual concebe que para compreender o todo é preciso recorrer ao individual e para compreender o individual, faz-se

necessário voltar ao todo. Essa relação circular é derivada da ideia de que “a antecipação de sentido que visa o todo chega a uma compreensão explícita através do fato de que as partes que se determinam a partir do todo determinam, por sua vez, a esse todo” ⁶¹.

A partir de um processo espiralado, por onde a construção coletiva percorre e retorna sempre em uma altitude diferenciada, é que se pode exercitar a compreensão, a partir da vivência dos participantes e a conexão entre os fatos históricos e aqueles narrados. No ciclo hermenêutico, a compreensão não se restringe ao comportamento reprodutivo, mas sim produtivo, pois em cada processo de compreensão, compreende-se de um modo diferente ⁶¹.

Outro referencial adotado, foi o de Ricoeur, em que o autor defende a necessidade de superar a distinção entre compreensão e explicação. A narrativa emanada da construção coletiva dos atores centrais transcende essa distinção conceitual por meio do “agenciamento de fatos – mimesis II”, isto é, a transformação dos fatos a partir da construção lógica narrada ⁶². A construção de narrativas, a partir dos grupos focais, permite fazer emergir dos emaranhados e discussões, sentido para as histórias vividas – ainda não narradas – fundindo compreensão e explicação a partir dos fatos agenciados.

Para remeter-se ao momento originário das narrativas, optou-se pela elaboração de uma sequência de fatos referenciada no tempo kairós (presente) ⁶³, por permitir vivenciar no futuro, um momento passado, que se configurou janela de oportunidade no presente. Isso porque as narrativas construídas a partir dos grupos focais realizados devem constituir dispositivo de reflexão para introduzir o debate sobre a necessidade de a temática do orçamento público ter um destaque mais incisivo nas atividades de controle social realizadas pelos conselhos locais de segurança alimentar e nutricional.

Nesse sentido e a partir dos referenciais adotados, os quais permitem romper com a polarização usualmente existente entre pesquisador e objeto de pesquisa, sobretudo de forma a viabilizar uma participação concreta dos sujeitos, permitindo-os participantes ativos coprodutores do conhecimento, foram realizados grupos focais narrativos hermenêuticos com nove membros do Consea/ DF, de forma a incorporar na discussão tanto representantes da sociedade civil, quanto gestores públicos afetos à SAN.

Seleção dos indivíduos participantes

Com o objetivo de identificar os sujeitos interessados, uma carta-convite foi endereçada a todos os membros titulares e suplentes do Consea/ DF via endereço eletrônico, a partir dos contatos cadastrados junto à secretaria executiva. Em virtude dos insuficientes retornos, foi realizado um último chamamento por ocasião da 47ª Plenária Ordinária, ocorrida em 26 de abril de 2016, com apresentação dos objetivos da pesquisa e instruções gerais para participação. Após estas etapas, totalizaram-se 15 membros interessados em compor o grupo focal para realização da pesquisa, devido à afinidade, em algum nível, que possuíam com o monitoramento de programas específicos de SAN e do PDSAN 2013-2015.

A fim de contemplar as diversas disponibilidades de agendas dos interessados, foram estruturados dois grupos focais, o primeiro com data prevista para a primeira etapa no dia 27 de abril de 2016 e o segundo, para 6 de maio de 2016.

Planejamento e realização dos grupos focais narrativos

Um roteiro semi estruturado foi utilizado para conduzir os grupos focais (Apêndice 1). O roteiro previa questões gerais sobre o papel do Conselho, as principais atividades e como é realizado o acompanhamento e monitoramento; questões sobre o orçamento público o seu acompanhamento no âmbito do monitoramento da situação de SAN do DF; apresentação dos indicadores orçamentais calculados, conforme a metodologia proposta para a AOP na forma de gráficos – para a análise coletiva das informações. Por último, era sugerida uma reflexão sobre a importância desse tipo de monitoramento, centrado no DHAA, para avançar na garantia da SAN.

Os grupos focais estruturados foram concebidos na intencionalidade de promover, em fato, grupos narrativos hermenêuticos, para que fosse possível registrar e convalidar em ciclos sucessivos as interpretações e concepções. Esse método permite transparecer os campos de forças inerentes a um espaço heterogêneo e político, possibilitando o exercício da dialética – conflito e convergência de ideias. As narrativas, produzidas a partir da transcrição dos áudios dos grupos focais, foram validadas em dois ciclos espiralados, denominados de “ciclos hermenêuticos”⁶¹.

A primeira rodada dos grupos focais foi iniciada com a apresentação das regras para participação: “i) todos têm o direito de dizer o que pensam; todos têm o direito à palavra; ninguém pode dominar a discussão; e os debates paralelos devem ser evitados”⁶⁴. Nesta etapa, o primeiro grupo focal foi composto de cinco sujeitos; o segundo, com quatro. Houve, no total, seis desistências, as quais os sujeitos alegaram incompatibilidade de horário ou imprevistos no dia da realização.

Os grupos focais foram iniciados com a leitura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice 2) e foram conduzidos por um mesmo moderador, que contou com mais dois observadores previamente capacitados e treinados para apoiar na identificação de ações

extraverbais relevantes para análise do material produzido. Os observadores tiveram, igualmente, a atribuição de registrar acontecimentos, falas dos participantes, conversas paralelas e comentários complementares.

Para capacitação dos observadores, foram realizados dois momentos para estudos prévios dos marcos referenciais metodológicos, com destaque para as técnicas de condução e observação de grupos focais. E, posterior à execução da primeira etapa, moderador e observadores reuniram-se para complementar as transcrições com as observações de comunicações extra-verbais.

O material transcrito manteve a originalidade das falas, de forma a manter o mais fidedigno o discurso dos sujeitos participantes. As narrativas foram, então, construídas pelo moderador, que as encaminhou para os conselheiros, iniciando-se a segunda e última rodada, concluindo o ciclo hermenêutico. As narrativas foram encaminhadas à correspondência eletrônica dos grupos participantes, de forma a manter vivo o debate, com complementações e observações do coletivo, até sua convalidação final.

Análise das narrativas construídas

As narrativas foram analisadas a partir das dimensões propostas para discussão dos grupos focais: reflexão inicial, monitoramento do orçamento público de SAN e análise dos indicadores. Cada dimensão contou com categorias analíticas que emergiram dos movimentos de narratividade, oriundos do ciclo hermenêutico.

A dimensão referente à reflexão inicial contemplou três categorias definidas a partir dos produtos coletivos que emergiram na discussão da temática referente às principais atividades realizadas pelo Consea/ DF e o tipo de monitoramento realizado pela instância, a saber, i)

histórico, contextualização e perfil dos conselheiros; ii) principais atividades realizadas; e iii) a conjuntura política vivenciada pelo Conselho.

A segunda dimensão, referente ao monitoramento propriamente dito do orçamento de SAN, fez emergir duas categorias analíticas: i) contexto e desafios do monitoramento da situação da segurança alimentar e ii) interesse (ou desinteresse) coletivo dos participantes com a temática orçamentária. Os conselheiros foram convidados nesse momento a refletir sobre o que se tem de conhecimento acumulado na instância relativa ao monitoramento orçamentário e se o Consea/DF tem participado ou influenciado na definição dos recursos alocados e utilizados para a realização da SAN.

A última dimensão reflexiva proposta foi a análise e interpretação dos indicadores orçamentários calculados, em que mais duas categorias analíticas sobressaltaram, i) interpretação e compreensão das informações orçamentais da série histórica apresentada e ii) importância e aplicabilidade da metodologia de AOP para os conselheiros do Consea/DF.

Esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos, da Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília (Parecer nº 1.334.966).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O método proposto para a Análise do Orçamento Público consiste em um instrumento valioso para se problematizar o compromisso dos governantes com políticas e temáticas específicas, em especial aquelas relacionadas à garantia de direitos básicos, como a alimentação.

A partir dos indicadores calculados, pôde-se verificar valores decrescentes na série histórica para o orçamento autorizado em lei, assim como pequenos percentuais do orçamento da SAN em relação ao recurso total da unidade federativa e do PIB-DF. Contudo, um resultado positivo foi a melhora no percentual de execução orçamentária, que pode ser justificada por aprimoramentos nos instrumentos de gestão e mudanças no comportamento institucional dos setores responsáveis pela política.

Um de ponto a ser destacado é a importância, apontada pelo método e também exhaustivamente mencionada pelos conselheiros, de que a aplicação dos indicadores orçamentários seja complementada com outros indicadores de resultado e impacto, para promover insights diretos sobre a implementação efetiva e eficaz da política pública, a fim de avaliar se, de fato, a despesa realizada alcança a quem precisa.

Esse processo de AOP pode e deve ser aliado à uma dimensão de análise qualitativa, com vistas a viabilizar compreensões e construções coletivas sobre a utilização do orçamento a partir da dimensão quantitativa do método. Inserir experiências e vivências de atores que são fundamentais no processo de planejamento, execução e monitoramento, agrega qualidade aos indicadores propostos para uma análise orçamentária mais próxima da realidade.

A partir das narrativas construídas pelos grupos focais hermenêuticos, há um consenso geral sobre a importância de se monitorar os indicadores orçamentários para se proteger o

DHAA no DF. A realização de grupos discursivos com esta temática, por si só, consistiu em um exercício inicial de provocar e incitar o diálogo sobre a perspectiva orçamentária entre sociedade civil e governo, fomentando reflexões sobre a relevância desse método.

Dentre os principais pontos destacados pelos conselheiros estão a necessidade de envolver-se e corresponsabilizar-se, eles próprios, pelo processo de monitoramento e funcionamento do Consea/ DF, garantir o fortalecimento da presidência do conselho e reativar os grupos temáticos, envolvidos no acompanhamento da Política e do Plano Distrital.

A análise orçamental é, portanto, uma dimensão a ser adotada no acompanhamento e processo de trabalho, tanto dos movimentos sociais, quanto da administração pública, com a finalidade de se efetivar o controle social e garantir um Estado comprometido com a realização da SAN a partir de uma perspectiva orçamentária.

REFERÊNCIAS

1. Brasil. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas a assegurar o direito humano à alimentação e dá outras providências. Diário Oficial da União, seção 1, p. 1, de 18 set. 2006.
2. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: ABRANDH; 2013. 263 p.
3. Albuquerque, M. C. Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p.
4. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira. Brasília: CONSEA, 2009. 90p.
5. Burlandy L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. Ciênc. Saúde Coletiva 2009; 14(3):851-860.
6. Burity V, Franceschini T, Valente F, Recine E, Leão M, Carvalho MF. Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Brasília: ABRANDH; 2010. 204 p.
7. Burlandy, L. Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional. Ciência & Saúde Coletiva, 12(6):1441-1451, 2007.
8. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil Realização - Indicadores e Monitoramento - da Constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília, nov. 2010.

9. Brasília. Lei nº 4.085, de 10 de janeiro de 2008. Dispõe sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, seção 1, p. 2, de 14 jan. 2008.
10. Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal. I Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: Sedest; Consea; 2013.
11. Brasília. Lei nº 4.725, de 28 de dezembro de 2011. Altera dispositivos da Lei nº 4.085, de 10 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a política de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, seção 1, p. 137, de 29 dez. 2011.
12. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. Cadernos de trabalho sobre o direito à alimentação: 4. Aspectos gerais do monitoramento do direito à alimentação. Roma: FAO, 2014. 22 p.
13. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. Ficha informativa 2: Direitos humanos – estratégia de luta contra a fome. Roma: FAO, 2012. 4 p.
14. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. Methods to monitor the human right to adequate food volume II: An Overview of Approaches and Tools. Roma: FAO, 2009. 173 p.
15. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. Indicadores de programas: Guia Metodológico. Brasília: MPOG, 2010. 128 p.
16. Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

17. Brasil. Decreto no 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Diário Oficial da União, seção 1, p. 6, de 26 ago. 2010.
18. Brasília. Decreto nº 33.142, de 19 de agosto de 2011. Cria, no âmbito do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal - SISAN-DF, a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN-DF. Diário Oficial do Distrito Federal, seção 1, p. 5 de 22 ago. 2011.
19. Giacomoni, J. Orçamento Público. 16ª edição, São Paulo: editora Atlas, 2012. 400 p.
20. Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988.
21. Brasília. Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993. Diário Oficial do Distrito Federal, suplemento, de 9 jun. 1993.
22. Smiths. A. Conceptual framework for the program budget. In: Novick, D. (Org.). Program budgeting, 2. ed. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1969. p.24 *apud* Giacomoni, J. Orçamento Público. 16ª edição, São Paulo: editora Atlas, 2012. 400 p.
23. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Orçamento Público – Conceitos Básicos Módulo 1: Introdução. Brasília: ENAP, 2014. 19 p.
24. Martner, G. Planificación y presupuesto por programas. 4. ed. México: SigloVeintiuno, 1972. 195p. *apud* Giacomoni, J. Orçamento Público. 16ª edição, São Paulo: editora Atlas, 2012. 400 p.

25. Brasil. Decreto-lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União de 27 fev. 1967, retificado em 8 mar. 1967, retificado em 30 mar. 1967 e retificado em 17 jul.1967.
26. Brasil. Lei no 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, de 23 mar. 1964, retificado em 9 abr. 1964 e retificado em 3 jun. 1964.
27. Governo do Distrito Federal. Orçamento Participativo: metodologia passo a passo do OPDF Disponível em: <<http://www.orcamentoparticipativo.df.gov.br/index.php/metodologia-passo-a-passo-do-opdf>>. Acessado em 18 de fev. 2015.
28. Brasília. Decreto nº 33.712, de 14 de junho de 2012. Dispõe sobre o Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, seção 1, p. 6, de 15 jun. 2012.
29. Gregório, 2014 – referência: Gregório, A. C. Orçamento Participativo no Distrito Federal: A eficácia da implementação das prioridades do OPDF 2012/2013. Residência em Políticas Públicas (bacharelado) – Universidade de Brasília, Curso de Gestão de Políticas Públicas, 2014.
30. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Manual de Elaboração 1/Ministério da Fazenda, 2/Secretaria do Tesouro Nacional, 3/Coordenação-Geral de Contabilidade. nº 1, dez. 2001.
31. Ziegler, J. Economic, social and cultural rights: The right to food. Roma: FAO. E/CN.4/2001/53. 2001.

32. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: Um retrato multidimensional. Brasília: FAO, 2014. 87 p.
33. Grisa, C.; Schimitt, C. J.; Mattei, L.; Maluf, R.; Leite, S. P. O programa de aquisição de alimentos (PAA) em perspectiva; apontamentos e questões para o debate. Rio de Janeiro, OPPA/CPDA/UFRRJ, 2010.
34. Takagi, M.; Sanches, A.; Silva, J. G. Programa de Aquisição de Alimentos: um embaixador no Brasil contra a fome. PAA | 10 anos de Aquisição de Alimentos. Brasília: MDS, 2014.
35. Campos, A. & Bianchini, V. A agricultura familiar passa a ser uma prioridade de Estado. PAA | 10 anos de Aquisição de Alimentos. Brasília: MDS, 2014.
36. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar>> Acessado em 19 de jan. 2015.
37. Garcia, G. S.; Recine, E. Perspectivas do fornecimento de produtos da agricultura familiar para os equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional no Distrito Federal. Demetra; 9(2); 411-429; 2014.).
38. Santos, L. M. P.; Santos, S. M. C.; Santana, L. A. A.; Henrique, F. C. S.; Mazza, R. P. D.; Santos, L. A. S.; Santos, L. S. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 4 – Programa Nacional de Alimentação Escolar. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 23(11):2681-2693, nov., 2007.
39. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Alimentação Escolar – PNAE: Histórico. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>>. Acessado em 16 de fev. 2015.

40. Peixinho A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(4):909-916, 2013.
41. Saraiva, E. L.; Silva, A. P. F.; Souza, A. A.; Cerqueira, G. F.; Chagas, C. M. S.; Toral, N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciênc. saúde coletiva*. Vol.18, n.4, pp. 927-935, 2013.
42. Brasil. Medida Provisória nº 1.979-19, de 2 de junho de 2000. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Seção 1, edição extra, p. 1, de 3 jun. 2000.
43. Vasconcelos F. A. G. Programa nacional de alimentação escolar: limites e possibilidades para a garantia do direito humano à alimentação adequada, saudável e sustentável. *Ciênc Saúde Colet*. 2013; 18(4):906-6.
44. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Alimentação Escolar – PNAE: Sobre o PNAE. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>>. Acessado em 16 de fev. 2015.
45. Simões, A. A. A contribuição do Programa Bolsa Família para o desempenho escolar das crianças pobres no Brasil. *Revista Brasileira de monitoramento e avaliação*, n.4, jul.-dez/2012.
46. CALMON, P. Três questões sobre mudanças recentes nos programas sociais no Brasil. *Rev. Sociedade em Debate*, Pelotas/RS, 13(1): 9-26, jan.- jun/2007.
47. Brasil. Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.Regulamenta a Lei no10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, seção 1, p. 3, de 20 ago. 2004.

48. Agatte, J. P. & Antunes, M. M. Condicionalidade de educação do Programa Bolsa Família: concepção e organização do acompanhamento. Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. Brasília: MDS, n.18, jul/2014. 100 p.
49. Júnior, H. M. M.; Jaime, P. C.; Lima, A. M. C. O Sistema Único de Saúde e o Programa Bolsa Família: compromissos e desafios. Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. Brasília: MDS, n.17, jul/2014. 64 p.
50. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Relatórios de Informações Sociais. Disponível em <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>>. Acessado em 20 de out. 2016.
51. Perini, J. H. M.; Neto, A. L. N.; Silva, M. M. A.; Medeiros, B. J.; Lima, K.F. A rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição (Redesan) como estratégia de política de segurança alimentar e nutricional. Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. Brasília: MDS, n.14, dez/2010. 164 p.
52. Burlandy, L.; Maluf, R.; Frozi, D.; Mafra, L. A. S.; Reis, M. C.; Zimmermann, S. Avaliação do Programa Banco de Alimentos no Brasil. Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. Brasília: MDS, n.14, dez/2010. 164 p.
53. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Rede de Equipamentos Públicos. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/equipamentos>>. Acessado em 17 de fev. 2015.
54. Subsídio para uma Política Nacional de Agricultura Urbana Periurbana, (PNAUP). Disponível em: <<http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2015/04/Subsidio-para-uma-Politica-Nacional-de-Agricultura-Urbana-Periurbana.pdf>> Acessado em: 5 de outubro de 2016.

55. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura. O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: Um retrato multidimensional. Brasília: FAO, 2014. 87 p.
56. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência – Glossário. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?>>. Acessado em: 6 de julho de 2016.
57. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Orçamento Público – Conceitos Básicos Módulo 5: Noções Sobre Execução Orçamentária. Brasília: ENAP, 2014. 19 p.
58. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. Manual Planejamento e Orçamento – MPO - Instruções para a Elaboração de Propostas e Alterações Orçamentárias do Distrito Federal. 2014.
59. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Methods to monitor the human right to adequate food volume II: An Overview of Approaches and Tools. Rome: FAO, 2009. 173 p.
60. Feijó, C. A.; Ramos, R. L. O.; Lima, F. C. G. C.; Fliho, N. H. B.; Palis, R. Contabilidade Social: a nova referência das Contas Nacional no Brasil. 3a edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. 327p.
61. Thompson, J. B. Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. 6ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.
62. Gadamer, H. G. Verdade e método I: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Tradução de Flávio Paulo Meurer; revisão da tradução de Enio Paulo Giachini. 13ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes. Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2013.

63. Ricoeur, P. Tempo e narrativa / Paul Ricoeur. Tradução Claudia Berliner; revisão da tradução Márcia Valéria Martinez de Aguiar; introdução Hélio Salles Gentil. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.
64. Pohlmann, A. R. Intuições sobre o tempo na criação em artes visuais. Educação (UFSM), v. 31, n. 2, 2006.
65. Miranda, L.; Figueiredo, M. D.; Ferrer, A.L.; Onocko Campos, R. Dos grupos focais aos grupos focais narrativos: uma descoberta no caminho da pesquisa. In: CAMPOS, R. O. et al. Pesquisa avaliativa em saúde mental: desenho participativo e efeitos da narratividade. São Paulo: Hucitec, 2008.

APÊNDICE I

Roteiro Semi-estruturado

Grupo focal – Conselheiros

Questões para reflexão:

1. Quais são as principais atividades realizadas pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Distrito Federal – Consea/DF?
2. O Consea/ DF realiza algum tipo de monitoramento de programas? Qual a opinião de vocês sobre esta atividade?

Sobre o monitoramento do orçamento público de SAN:

3. O que vocês conhecem sobre o orçamento do GDF para Segurança Alimentar e Nutricional e como é o monitoramento deste orçamento por parte do Governo?
4. Remetendo-se ao período de 2011 a 2014, vocês têm conhecimento sobre a participação e/ou contribuição do Consea/ DF na definição do orçamento destinado aos seguintes programas – Programa de transferência condicionada de renda (Complementação do bolsa família)? Alimentação Escolar? Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (BA, URDA, Restaurantes Comunitários? Ações como hortas escolares, agricultura orgânica e promoção de SAN? Se sim, como foi esse processo? Se não, por quê?
5. O Consea/ DF tem contribuído na discussão e na definição do orçamento de SAN em relação aos diferentes programas citados anteriormente? Como tem feito isso? Caso não, esta é uma prioridade para o Conselho?

Sobre a análise dos indicadores

6. Como vocês avaliam o orçamento da SAN no Distrito Federal?
7. Considerando os indicadores apresentados como vocês avaliam o compromisso do GDF com a SAN ao longo dos anos?
8. Vocês consideram importante monitorar os indicadores apresentados para a Segurança Alimentar e Nutricional? Se não, por quê? Se sim, como o Consea/ DF poderia se organizar para monitorar esses (e outros) indicadores orçamentários para a SAN?
9. Como estes dados de monitoramento podem ser utilizados para avançar na garantia da SAN no DF?

APÊNDICE II



CAMPUS UNIVERSITÁRIO DARCY RIBEIRO
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS DA SAÚDE
DEPARTAMENTO DE NUTRIÇÃO
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM NUTRIÇÃO HUMANA
BRASÍLIA - DF
TELEFONE (061) 3107-1780
E-mail: pgnut@unb.br
<http://fs.unb.br/>

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE

Convidamos o(a) Sr.(a) a participar do projeto de pesquisa **Análise do orçamento de programas de segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal: o compromisso Estatal na realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (2011-2014)**, sob responsabilidade da pesquisadora Giselle Garcia, e da sua orientadora Sra. Dra. Elisabetta Recine. O referido projeto de mestrado, vinculado ao Programa de Pós-graduação em Nutrição Humana da Universidade de Brasília, tem por objetivo geral analisar o orçamento de programas públicos de segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal, no período de 2011 a 2014, sob a perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada, por meio de técnicas de análise participativas. A pesquisa tem por objetivos específicos sistematizar os recursos referentes às ações orçamentárias circunscritas aos programas de estudo (agricultura familiar, benefícios do programa bolsa família, alimentação escolar e equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional); aplicar os indicadores orçamentários propostos pela metodologia de monitoramento da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura; e problematizar a interpretação dos indicadores junto aos agentes públicos afetos ao planejamento, execução e monitoramento do Plano Distrital de Segurança Alimentar e Nutricional.

O(a) Senhor(a) receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a realização da pesquisa e asseguro-lhe que seu nome não aparecerá, sendo mantido o mais rigoroso sigilo pela omissão total de quaisquer informações que permitam identifica-lo(a).

A sua participação se dará por meio de, pelo menos, dois encontros para a realização de grupo focal, em local a definir, referenciado e pactuado, junto à secretaria-executiva da instância a que representa. O grupo focal consiste em uma técnica qualitativa que, por meio de um roteiro de discussão, 5 a 15 pessoas são convidadas a refletir e dialogar em conjunto para esclarecer temas específicos. O(a) Sr.(a) será convidado(a) a discutir coletivamente sobre o papel da sua instância no monitoramento e relatar algumas impressões com relação aos indicadores orçamentários que serão apresentados. As discussões serão gravadas e poderão ter duração de até 2 (duas) horas.

Durante a realização da discussão pode ser que alguns sentimentos como timidez, indecisão, exaltação e empolgação lhes ocorram. Esclareço que o(a) Sr.(a) pode se recusar a responder qualquer questão que lhe traga constrangimento e pode desistir de participar da pesquisa em qualquer momento, sem prejuízo. Sua participação é voluntária, portanto não há pagamento pela sua colaboração.

As despesas tidas pelos participantes da pesquisa e dela decorrentes serão cobertas pela pesquisadora responsável. A cobertura se dará pelo ressarcimento dos gastos relativos ao deslocamento e à alimentação, que será fornecida pela pesquisadora no local de realização da atividade.

A pesquisa poderá apresentar riscos, quais sejam: extravio dos materiais coletados da pesquisa, como o áudio das discussões dos grupos focais, degravação do material, entre outros; e acidentes durante o deslocamento, até o local de desenvolvimento dos grupos focais, ou durante a realização da discussão em grupo. Como medidas para minimizar os possíveis riscos, os documentos produzidos e coletados serão armazenados, periodicamente, em unidade de armazenamento de dados externa à rede e, se ocorridos acidentes, a pesquisadora será responsabilizada pela indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa.

Página 1 de 2

Sua participação contribuirá para uma análise participativa e qualificada sobre o orçamento público para a segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal. Em longo prazo, sua participação poderá contribuir para a mobilização e divulgação da importância do monitoramento e da prestação de contas das ações públicas.

Os resultados da pesquisa serão divulgados pela Universidade de Brasília no seu diretório de teses e dissertações da Biblioteca Central, podendo ser ainda publicados, posteriormente, em revistas científicas. Os dados e materiais serão utilizados somente para esta pesquisa e ficarão sob a guarda da pesquisadora por um período de cinco anos, após isso serão destruídos.

Se o(a) Senhor(a) tiver qualquer dúvida em relação ao estudo, telefone para: Giselle Garcia – (61) 8442-9107 (incluindo ligações a cobrar, se for o caso) ou para a orientadora Profa. Dra. Elisabetta Recine – (61) 3107-0087, na Universidade de Brasília, no horário comercial das 8 às 12 horas e das 14 às 18 horas.

Este projeto foi Aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Ciências da Saúde (CEP/FS) da Universidade de Brasília. O CEP é composto por profissionais de diferentes áreas cuja função é defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos. As dúvidas com relação à assinatura do TCLE ou os direitos do participante da pesquisa podem ser esclarecidos pelo telefone (61) 3107-1947 ou do e-mail cepfs@unb.br ou cepfsunb@gmail.com, horário de atendimento de 10 as 12 horas e de 13 as 15h30, de segunda a sexta-feira. O CEP/FS se localiza na Faculdade de Ciências da Saúde, Campos Universitário Darcy Ribeiro, Universidade de Brasília, Asa Norte.

Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com a pesquisadora responsável e a outra com o Senhor(a), devendo ser rubricado em todas as suas páginas e assinado, ao seu término, pelo convidado a participar da pesquisa, ou por seu representante legal, assim como pelo pesquisador responsável, e ainda as páginas de assinaturas constar-se-ão em mesma folha.

Brasília, ____ de _____ de 2016

Giselle Silva Garcia
(assinatura)

Participante
(assinatura)

Página 2 de 2